

**Wandlungen schweizerischer
Finanzgesinnung
im Hinblick auf die Verschuldung
des Bundes
(1918—1950)**

DISSERTATION

DER RECHTS- UND STAATSWISSENSCHAFTLICHEN FAKULTÄT
DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

ZUR ERLANGUNG DER

WÜRDE EINES DOKTORS DER VOLKSWIRTSCHAFT

VORGELEGT VON

JOSEF MARTHALER

VON ZÜRICH

GENEHMIGT

AUF ANTRAG VON HERRN PROF. DR. W. BICKEL

BRUNNER & BODMER ZÜRICH

1952

**Wandlungen schweizerischer
Finanzgesinnung
im Hinblick auf die Verschuldung
des Bundes
(1918—1950)**

DISSERTATION

DER RECHTS- UND STAATSWISSENSCHAFTLICHEN FAKULTÄT
DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

ZUR ERLANGUNG DER

WÜRDE EINES DOKTORS DER VOLKSWIRTSCHAFT

VORGELEGT VON

JOSEF MARTHALER

VON ZÜRICH

GENEHMIGT

AUF ANTRAG VON HERRN PROF. DR. W. BICKEL

BRUNNER & BODMER ZÜRICH

1952



MEINEN ELTERN

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 12. Juli 1952

Der Dekan:
Prof. Dr. W. Bickel

VORWORT

Die Frage der Neuordnung der Bundesfinanzen beschäftigt die schweizerische Oeffentlichkeit und die Wissenschaft schon jahrelang, ohne dass bis anhin eine Lösung gefunden werden konnte, die sich einer entscheidenden Mehrheit im Volke erfreut hätte. Allzuvieler Ansichten und Interessen scheinen hier aufeinanderzustossen. In der vorliegenden Arbeit habe ich versucht, die Stellungnahme der einzelnen Gruppen festzuhalten und, soweit möglich, zu erklären.

Das Problem der Bundesverschuldung ist nur ein Teil des gewaltigen Fragenkomplexes, vor den sich die schweizerische Finanzwirtschaft gestellt sieht. Es erscheint jedoch wie kaum eine andere Einzelfrage geeignet, die wirkliche Meinung der einzelnen Volkskreise aufzuzeigen. Hier wird klar, dass sich hinter dem Blendwerk der politischen Schlagworte ein Gewirr von Ideen und wirtschaftlichen Interessen verbirgt, die schliesslich die Gesinnung bestimmen. Die folgende Untersuchung macht es sich zum Ziel, den Wandel dieser Ansichten im Ablauf der Ereignisse zu verfolgen.

Während meiner Arbeit stand mir mein verehrter Lehrer, Herr Prof. Dr. W. Bickel, verständnisvoll und hilfreich zur Seite. Viele Anregungen durfte ich aus den Werken von Herrn Prof. Dr. E. Grossmann schöpfen, der sich als einer der ersten mit der schweizerischen Wirtschaftsgesinnung befasst hat. Diesen beiden Männern sowie all den Leitern der Organisationen, die mir durch ihre Auskünfte und durch zur Verfügung gestelltes Material die Arbeit erleichterten, möchte ich an dieser Stelle meinen Dank ausdrücken.

INHALTSVERZEICHNIS

LITERATURVERZEICHNIS	6
EINLEITUNG	12
I. TEIL: GESINNUNGSBESTIMMENDE KRAEFTE	14
A. VOLKSCHARAKTER:	14
a) Konservativer Sinn	14
b) Unabhängigkeitssinn	15
c) Solider Sinn	15
B. IDEEN:	15
a) staatspolitische Ideen	16
b) finanzpolitische Ideen	17
C. INTERESSEN:	19
a) Allgemeines	19
b) Wirtschaftsgruppen	20
1. Die Bauernsamen	21
2. Exportindustrie und Grosshandel	21
3. Die Arbeiterschaft	22
4. Der Gewerbestand	23
5. Die Anlagekapitalisten	23
II. TEIL: DIE FINANZGESINNUNG IM LAUFE DER LETZTEN JAHRZEHENTE	25
I. KAPITEL: DIE ZEIT NACH DEM ERSTEN WELTKRIEG	25
A. Ueberblick	25
B. Die Bauernsamen	27
C. Grosshandel und Industrie	31
D. Die Arbeiterschaft	34
E. Die Anlagekapitalisten	38
F. Das Gewerbe	42
G. Ergebnisse	45
II. KAPITEL: DIE WIRTSCHAFTSKRISE DER DREISSIGER JAHRE	47
A. Ueberblick	47
B. Die Bauernsamen	48

C. Grosshandel und Industrie	53
D. Die Arbeiterschaft	57
E. Die Anlagekapitalisten	61
F. Das Gewerbe	65
G. Ergebnisse	67
3. KAPITEL: DIE ZEIT NACH 1939 IM VERGLEICH ZU FRUEHEREN JAHREN	69
A. Ueberblick	69
B. Die Bauernsamen	71
C. Grosshandel und Industrie	74
D. Die Arbeiterschaft	78
E. Die Anlagekapitalisten	81
F. Das Gewerbe	84
SCHLUSSBETRACHTUNGEN	88

LITERATURVERZEICHNIS

- Ackermann E.: Finanzierung der Rüstungsausgaben und der Mobilisationskosten, Z.f. Vw. + Stat. 1940, S. 176 ff.
- Amonn A.: Bundesstaatliche Finanzordnung (Kritische und positive Bemerkungen zu den Fragen der Bundesfinanzreform) Bern 1948.
- Gerechtigkeit und Zweckmässigkeit in der Besteuerung, in: Festgabe für Eugen Grossmann, Probleme der öffentlichen Finanzen und der Währung, Zürich 1949, S. 3 ff.
- Bébié R.: Die Abwertung des Schweizerfrankens, Diss. Zürich 1939.
- Bericht: der eidgenössischen Expertenkommission für die Bundesfinanzreform an den Bundesrat vom 14. März 1947.
- Bickel W.: Die Steuer als Instrument des Einkommens- und Vermögensausgleichs, eine dogmenhistorische Betrachtung, in: Festgabe f. E. Grossmann, Zürich 1949, S. 15. ff.
- Böhler/Dütschler: Grundsätze der schweizerischen Wirtschaftspolitik in Kriegzeiten, Z.f.Vw. + Stat. 1940, S. 132 ff.
- Bossart Paul: Die Politik des billigen Geldes unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz, Diss. St. Gallen 1949.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes v. 19. Jan. 1940, Bundesblatt Nr. 4, 1940.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. Jan. 1948, Bundesbl. 1948 Nr. 4, S. 309 ff.
- Boveri W.: Die Bundesfinanzreform, Ref. Zürich 1920.
- Büchner R.: Der öffentliche Kredit, Leipzig/Berlin 1928.
- Grundfragen der Wirtschaftspolitik, in: Schmollers Jahrbuch, 71. Jahrg. 1. Heft, Berlin 1951, S. 19 ff.
- Burkheiser K.: Grenzen des Staatskredits, Berlin 1937.

- Castelberg v. G.: Die Politik des billigen Geldes in der Schweiz, Diss. Zürich 1951.
- Colm G.: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, Tübingen 1937.
- Dalton Hugh: Einführung in die Finanzwissenschaft, deutsch. Ausgabe Berlin 1926.
- Deonna R.: Un problème capital pour la Suisse: les finances fédérales, Zürich - Genf 1946.
- Dietzel H.: Kriegssteuer oder Kriegsanleihe, Tübingen 1912.
- Donner Otto: Grenzen der Staatsverschuldung, Weltw. Archiv, Bd. 56 Heft 2, Sept. 1942, S. 183 ff.
- Eingabe des schweizerischen Gewerkschaftsbundes an den Bundesrat betr. Wirtschaftskrise vom 8. Febr. 1936.
- Eingabe der Richtlinienbewegung an den Bundesrat betr. eidg. Finanzprogramm vom 15. Juni 1937.
- Fick H.: Der öffentliche Haushalt in Krise, Depression und Aufschwung, Jahrbücher f. Nat. Oek. + Stat. 1933, S. 556 ff.
- Geyer E.: Charakter und Ideengehalt der veranlagten Steuern der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Diss. Zürich 1934.
- Steuerpolitik und Konjunkturpolitik, in: Festgabe f. E. Grossmann, Zürich 1949, S. 68 ff.
- Grossmann E.: Die Finanzgesinnung des Schweizervolkes, Z. f. Vw. + Stat. 1930, S. 165.
- Wandlungen der schweizerischen Finanzgesinnung, Z. f. Vw + Stat. 1937, S. 515 ff.
- Die Finanzkraft der Schweiz, Z. f. Vw. + Stat 1939 S. 1 ff. und S. 133 ff.
- Finanzprobleme der Nachkriegszeit, Z. f. Vw. + Stat. 1941, S. 289 ff.
- Volkscharakter und Finanzgebarung, Jahresbericht der Universität Zürich 1943/44.
- Gesetzmässigkeiten auf dem Gebiete der öffentlichen Finanzen, Jahresbericht der Universität Zürich 1944/45.
- Ideen und Interessen in der Bundesfinanzreform, Vortrag in der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft v. 20. Nov. 1946, NZZ Nr. 2132 23, Nov. 1946.

Betrachtungen zum Problem der Staatsschuldentilgung, in: Festgabe Schorer, Bern, 1947, S. 67 ff.

Das Gerechtigkeitsproblem in der Steuerpolitik, Z. f. Vw. + Stat. 1947, S. 97 ff.

Gedanken über die Finanzpolitik in der reinen Demokratie, Bern 1948.

Die Finanzgesinnung der Bundesversammlung, Z. f. Vw. + Stat. 1950, S. 1 ff.

Göttisheim G.: Der Einfluss der Wirtschaftskonjunktur auf den Schweiz. Bundeshaushalt, Diss. Basel 1935.

Flugschrift des schweizerischen Aktionskomitees zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise, Ueberwindung der Krise durch die Kriseninitiative, Bern 1935, S. 74 ff.

Higy C.: Die Bundesfinanzreform, in: Festgabe f. F. Fleiner, Zürich 1937, S. 399 ff.

Finanzhaushalt, Art. im Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, Bern 1939, S. 421 ff.

Das schweizerische Steuersystem, Zürich 1947.

Konjunkturbedingte Steuerpolitik in der Schweiz?, in: Festgabe f. E. Grossmann, Zürich 1949, S. 91 ff.

Huber A.: Die finanzpolitischen Grundsätze in den Botschaften zum eidg. Vorschlag, 1905 - 1945, Diss. Fribourg 1949.

Hunziker A.: Ueber die Steuer als Mittel der Kriegsfinanzierung unter Berücksichtigung der Schweizer Verhältnisse, Diss. Bern 1941.

Iklé M.: Probleme der Bundesfinanzpolitik, Z. f. Vw. + Stat. 1951, S. 393 ff.

Jöhr W.A.: Das Problem der Schuldentilgung. Ein Kernproblem der schweizerischen Finanzreform, Fin. Arch. Neue Folge, Band 11, 1948, Heft 2 S. 271 ff.

Kellenberger E.: Die Tilgung der eidg. Staatschuld, Z. f. Vw. + Stat. 1925 S. 181 ff.

Finanzreform und Konjunkturpolitik, Z. f. Vw. + Stat. 1937, S. 544 ff.

Spartätigkeit und Kapitalbildung, Z. f. Vw. + Stat. 1946 S. 303.

Keller Th.: Finanzpolitik in der Kriegszeit, Schweiz. Rundschau 1940, Heft 9, S. 571 ff.

Schweizerische Steuerpolitik in Krieg und Frieden, St. Gallen 1945.

König René: Soziologie heute, Zürich 1949.

Kobbert E.: Öffentliche Anleihenpolitik und Konjunktur, Diss. Basel 1935.

Koulis J.: Wirtschaftliche Grundfragen des Staatskredits, Frankfurt a. Main 1948.

Kull E.: Kriegsfinanzierung, Z. f. Vw. + Stat., 1941 S. 465 ff.

Aspekte der Staatsverschuldung, in: Festgabe Schorer, Bern 1947, S. 117 ff.

Laserre Cl.: Réformes des finances fédérales et marché financier, Z. f. Vw. + Stat. 1948, S. 322 ff.

Laur E.: Die sozialdemokratische Zollinitiative, Brugg 1923.

Leidensweg der Bundesfinanzreform, Bern 1950.

Mani B.: Die Bundesfinanzpolitik des schweizerischen Bauernstandes in der neueren Zeit, Diss. Zürich 1928.

Mann K.F.: Steuerpolitische Ideale, Jena 1937.

Marbach F.: Der Einfluss der Preis- und Lohnsenkung auf die Gestaltung der wirtschaftlichen Konjunktur, Z. f. Vw. + Stat. 1933, S. 158 ff.

Mariacher B.: Die Banken als Geldgeber des Staates, Diss. Zürich 1948.

Meier W.: Die Finanzlage der Eidgenossenschaft, Zürich 1935.

Meierhans P.: Zur Steuerpolitik der Schweiz, Sozialdemokratie, Diss. Zürich 1922.

Merz A.: Die Bedeutung der öffentlichen Verschuldung für die Volkswirtschaft, Diss. Bern 1942.

Merz O.: Die Kreditoperationen des Bundes von 1914 - 1922, Diss. Zürich 1925.

Moeller H.: Grenzen des Staatskredits, Finanzarchiv, Neue Folge Bd. 10, 1945, S. 490.

Müller G.: Bürgerliche und sozialdemokratische Finanzpolitik, Bern 1919.

Nobs E.: Probleme der Bundesfinanzreform, Gewerksch. Schriften, Heft 18, Zürich 1946.

Peter Hans: Wandlungen in der Wirtschaftsauffassung, Fin. Arch. neue Folge, Band 11, 1949, S. 170.

Preiswerk S.: Geschichtlicher Ueberblick über die Theorie der Staatsverschuldung, Diss. Basel 1942.

Ritschl H.: Der Staatshaushalt in der Depression, Arch. f. Sozialpolitik und Sozialwissenschaft, 1933, 69 Bd., S. 293 ff.

- Schär A.: Aufwand- und Deckungsgrundsätze im schweizerischen Bundeshaushalt, insbesondere in der Kriegs- und Nachkriegszeit, Diss. Zürich 1930.
- Schmölders G.: Finanzpsychologie, Fin. Arch. Neue Folge, Band 13, 1951 S. 1 ff.
- Schenkel F.: Der Einfluss der Wirtschaftskrise 1930/36 auf den Finanzhaushalt der Schweiz und die Folgen und Perspektiven für das Verhältnis v. Fiskus und Wirtschaft, Diss. Bern 1940.
- Schmutz H.: Die Kreditoperationen der Schweizerischen Eidgenossenschaft im zweiten Weltkrieg 1939 - 1945, Diss. Zürich 1945.
- Schorer E.: Allgemeine Steuerpsychologie, Fin. Arch. Neue Folge, Band 9, 1943, S. 338 ff.
- Schönmann O.: Die ausserordentlichen Militär- und Kriegskredite im schweizerischen Bundeshaushalt mit Berücksichtigung ihrer Deckungsmethoden, Diss. Basel 1942.
- Schulthess H.: Die Anleihenspolitik von Bund und Kantonen, Diss. Bern 1946.
- Stucken R.: Grundsätze für die Anleihenspolitik, Arch. f. Sozialw. und Sozialpolitik, Bd. 57, 1927.
- Die grosse Vermögensabgabe und das heutige Finanzproblem, Fin. Arch. Neue Folge, Band 11, 1949, S. 230 ff.
- Temperli E.: Die Kreditpolitik der schweizerischen Landwirtschaft insbesondere des schweizerischen Bauernverbandes, Diss. Zürich 1945.
- Timm H.: Gedanken zur Staatsverschuldung, Fin. Arch. Neue Folge, Band 9, 1943, S. 622 ff.
- Vernehmlassungen der Kantonsregierungen, der politischen Parteien und der Spitzenverbände der Wirtschaft usw. zum Bericht der Eidg. Expertenkommission für die Bundesfinanzreform vom 14. März 1947. zitiert als "Vernehmlassungen" und Angabe der entsprechenden Gruppe.
- Weber Max: Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der Sozialökonomik, III. Abt. 2. Teil, Tübingen 1922, S. 187 ff.
- Weber Max: Die Politik nach der Abwertung, Bern 1936.
- Reaktionäre Finanzpolitik statt Finanzreform, Bern 1938.
- Eine eidg. Krisensteuer, Gewerksch. Schriften Heft 6 1932.
- Weddigen W.: Allgemeine Finanzwissenschaft (Finanz Theorie) Leipzig 1938.

Weyermann M.R.: Theorie des öffentlichen Kredits, Handbuch der Finanzw. 2. Aufl.
Tübingen 1927.

Wiese v.: Homo sum, Jena 1940.

Zitt H.: Die Steuerpolitik der freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz,
Diss. Zürich 1928.

PERIODISCHE VERÖFFENTLICHUNGEN Jahrgänge 1918 - 1950

Berichte und Kursblätter der Gross- und Kantonalbanken, zitiert unter dem Namen
der jeweiligen Bank.

Gewerkschaftliche Rundschau.

Mitteilungen des Schweizerischen Bauernsekretariates, zitiert "Mitteilungen".

Mitteilungen der kantonalbernischen Handels- und Gewerbekammer.

Protokolle der Jahresversammlungen der schweizerischen Bankiersvereinigung .

Politische Rundschau.

Rote Revue.

Schweizerische Arbeitgeberzeitung, zit. "AGZ".

Schweizerische Bauernzeitung, zit. "Bauernzeitung".

Schweizerische Blätter für Handel und Industrie, zit. "Blätter".

Schweizerische Finanzrevue, zit. "Finanzrevue".

Schweizerische Gewerbezeitung, zit. "Gewerbezeitung".

Schweizer Monatshefte.

Schweizer Rundschau.

Statistisches Jahrbuch der Schweiz.

Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, zit. Sten. Bull. NR. Nationalrat,
STR Ständerat.

Zirkularschreiben des Vorortes des Schweizerischen Handels- und Industrievereins

Tageszeitungen: hauptsächlich Neue Zürcher Zeitung, zit. "NZZ", Volksrecht,
Basler Nachrichten, Bund.

EINLEITUNG

Wie alle übrigen Staaten Europas trat auch die Eidgenossenschaft als Erbe des ersten Weltkrieges eine ansehnliche Staatsschuld an. Die Nachkriegszeit verlangte weiterhin erhöhte Ausgaben, zu deren Deckung die vorhandenen ordentlichen Einnahmen nicht genügten, sodass sich die Bundesschuld bis 1926 noch vergrösserte. 1931 begann der schweizerische Staatshaushalt die Auswirkungen der schweren Wirtschaftskrise zu spüren. Die Staatsschuld, die sich nach 1926 verringert hatte, stieg wieder an. Dann folgte der zweite Weltkrieg, der ein weiteres ansehnliches Anwachsen der Schuld zur Folge hatte.

Dem Schweizervolke blieb diese Entwicklung nicht verborgen. Seine Vertreter in den Ratsälen entschieden über die Finanzgebarung des Bundes; durch die Presse wurde die Finanzpolitik der Behörden kommentiert und beurteilt, und verschiedene Male in den letzten dreissig Jahren wurde der Stimmbürger in finanzpolitischen Fragen an die Urnen gerufen. Zwar besteht auf dem Boden des Bundes kein eigentliches Finanzreferendum, wohl aber das obligatorische Verfassungs- und das fakultative Gesetzesreferendum, die dem Volke die Stellungnahme zur Finanzpolitik mit dem Stimmzettel ermöglichen. Grossmann sieht darin vor allem einen Schutz vor dem Ueberhandnehmen der behördlichen Macht, wenn er schreibt:

"Die Abneigung gegen die behördliche Macht kommt schliesslich auch zum Ausdruck in der Institution des Finanzreferendums, das, genau betrachtet, nichts anderes ist als der Anspruch jedes einzelnen Staatsbürgers, nach Massgabe des in ihm verkörperten Partikels der Souveränität, die Finanzgebarung von Regierung und Parlament mit bezug auf neue Ausgaben, Anleihen, Festsetzung des Steuerfusses, Anlage des Budgets, Abnahme der Rechnung usw. nachzuprüfen." (1)

Diese Arbeit macht es sich zur Aufgabe zu untersuchen, welche Gesinnung das Volk bei der Lösung der finanzwirtschaftlichen Probleme, die einen Einfluss auf die Bundesschuld haben mussten, leitete. (2) Dabei soll nicht versucht werden, die Gesinnung des einzelnen Bürgers, sondern diejenige von mehr oder weniger organisierten Gesamtheiten zu ermitteln. Diese pflegen oft als Träger wirtschaftspolitischen Handelns, wieder einen Einfluss auf die Entwicklung der Finanzen des Staates auszuüben. Grossmann bemerkt dazu treffend:

1) Grossmann E., Die Finanzgesinnung des Schweizervolkes, S. 178.

2) Die Probleme der Verschuldung der SBB und der eidg. Versicherungskassen, sollen hier ausser acht gelassen werden.

"Die Mitglieder der Regierungen und Parlamente schweben nicht über den Wolken, sondern gehören den verschiedenen Gruppen, die das Volk ausmachen, an und sind bei ihren amtlichen Handlungen wohl immer unbewusst, sehr oft bewusst lediglich die Exponenten der Wünsche und Bestrebungen dieser Gruppen." (3)

Wir machen vereinfachend die Annahme, dass die Finanzgesinnung durch den Volkscharakter, durch staats- und finanzpolitische Ideen und durch Interessen bestimmt werde, ohne Anspruch darauf zu erheben, dass dies die alleinbestimmenden Kräfte der Gesinnung des Volkes sein müssten. Zu einer Grundgesinnung, die sich aus der geographischen Lage der Schweiz, der Geschichte und der Eigenart des Volkes ergibt, und die wir mit "Volkscharakter" bezeichnen möchten, treten noch die Ideen und Interessen hinzu, die weitgehend durch die jeweilige konkrete gesellschaftliche und natürliche Lage bestimmt sind. (4)

Wenn wir eine Unterteilung in fünf Wirtschaftsgruppen versucht haben, so sollten dadurch in erster Linie die wirtschaftlichen Interessen betont werden, da sich ja diese Gruppen hauptsächlich durch gemeinsame wirtschaftliche Interessen auszeichnen, während die finanz- und staatspolitischen Ideen oft nur die Folge dieser Interessenlage sind. Auf die Problematik dieser Gruppeneinteilung kommen wir im Abschnitt "Interessen" noch zurück.

Für unsere Untersuchungen haben wir als Unterlage hauptsächlich die Presse der verschiedenen Gruppen benützt. Ausserdem standen uns das stenographische Bulletin der Bundesversammlung, sowie verschiedene Wahl- und Abstimmungsbroschüren zur Verfügung. Die Blätter der Arbeiter, der Bauernschaft und des Gewerbes boten einwandfreie Anhaltspunkte. Schwieriger war es bei Handel und Industrie und vor allem bei den Anlagekapitalisten. Wir haben uns dort an die Äusserungen der "Finanzrevue" und an Bankberichte gehalten.

Wir haben weitgehend versucht, uns an die geltende finanzwissenschaftliche Terminologie zu halten, wenn es um Grundsätzliches ging. Hier und da haben wir aber bewusst, die in der damaligen finanzpolitischen Diskussion üblichen Wörter verwendet, wenn diese den treffenderen Ausdruck für die jeweilige Gesinnung bildeten. So wurde für Depressionszeiten von uns das Wort "Krise" verwendet und der Ausdruck "direkte Bundessteuer" soll eine vom Bund erhobene veranlagte Steuer bezeichnen. Unter "indirekten Steuern" verstehen wir Verbrauchssteuern.

Wir wollen nun die Kräfte, die die Gesinnung massgebend beeinflussen, zu erkennen und verstehen suchen.

3) Grossmann E., Die Finanzgesinnung des Schweizervolkes, S. 168.

4) R. Büchner, Grundfragen der Wirtschaftspolitik, in Schmollers Jahrbuch, 71. Jahrg. 1. Heft, 1951, S. 19 ff.

I. TEIL. GESINNUNGSBESTIMMENDE KRAEFTE

A. VOLKSCHARAKTER:

Eigenschaften des Schweizervolkes, die wir weder unter die Ideen noch unter die Interessen einreihen möchten, die aber für die Gesinnung des gesamten Volkes auch im Hinblick auf die Bundesschuld von sehr grosser Bedeutung sind, sollen hier unter den gesinnungsbestimmenden Kräften aufgeführt werden. Diese Eigenschaften sind in allen Wirtschaftsgruppen mehr oder minder stark vorhanden und beeinflussen und verändern die Ideen und die Erkenntnis der Interessenlage

a) Konservativer Sinn:

Er ist die Eigenschaft des Schweizlers, die ihn jeder neuen Idee oder Einrichtung abwartend und skeptisch gegenüberstehen lässt. Der Hang zum Althergebrachten ist sehr stark, ob nun dieses gut oder schlecht gewesen sei. Der Schweizer ist bestrebt, immer Vergleiche mit der Vergangenheit zu ziehen und, was bezeichnend ist, dann immer zum Schluss zu kommen, dass diese besser und der Gegenwart überlegen gewesen sei. Grossmann führt diese Einstellung auf die bäuerliche Herkunft des Schweizlers zurück. (1) Dieser konservative Sinn paart sich oft mit einer gewissen Schwerfälligkeit. (2) Auf finanzpolitischem Gebiete wirkt er sich in einer Abneigung gegen jede neue Steuermassnahme aber auch gegen das Schuldenmachen im Bundeshaushalt, von dem man früher nichts wusste, aus. Geyer schreibt dazu 1934: "In der Weltgeschichte dürften bis zum heutigen Tage die Beispiele dafür, dass die konservativen Gruppen zur Erreichung ihrer konkreten politischen Ziele sich am stärksten auf möglichst weitgehende Mitwirkung des Volkes stützen, und dass das Volk mehrheitlich schliesslich ihnen Gefolgschaft leistet, während es Vorstösse der Linkspartei missbilligt, bedeutend seltener sein, als die Beispiele für das gegenteilige Verhalten." (3)

-
- 1) E. Grossmann, Betrachtungen zum Problem der Staatsschuldentilgung, Festgabe Schorer, Bern 1947.
 - 2) E. Geyer, Charakter und Ideengehalt der veranlagten Steuern der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Diss. Zürich 1934. S. 133.
 - 3) E. Geyer, a.a.O. S. 116.

b) Unabhängigkeitssinn:

Ebenfalls eine sehr ausgeprägte Eigenschaft in der Schweiz ist der Unabhängigkeitssinn als Ursprung des Regionalismus und des Föderalismus, die beide dem Finanzhaushalt der Eidgenossenschaft das Gepräge geben. Er äussert sich in einer gewissen Abneigung gegen den Staat und dessen Kontrolle und entspringt nach Grossmann dem immerwährenden Kampf des Schweizer Volkes gegen das Herrrentum. (4)

Dieser Unabhängigkeitssinn ist oft auch die tiefere Ursache für die Sparsamkeit des Schweizer. (5) Man will dem Staate in alten und kranken Tagen nicht zur Last fallen. Der gleiche Sinn will auch möglichst wenig Einmischung in die private Sphäre durch den Staat, selbst wenn man von ihm Subventionen bezieht. Eine der Hauptauswirkungen des Unabhängigkeitssinnes ist das Bestreben, den Staat knapp an Finanzen zu halten, damit er sich und seine Macht nicht zu stark auf Kosten des Individuums entwickeln kann.

c) Solider Sinn:

Dieser zeigt sich dem Staate gegenüber dahin, dass es als nicht richtig betrachtet wird, wenn man überhaupt Schulden macht. Wenn aber schon solche vorhanden sind, so ist es solide Schweizerart, sie auch zu tilgen, wie man im Privatleben seine Schulden bezahlt. Solid ist auch die Auffassung des Schweizer in bezug auf neue Aufgaben des Bundes. Hat man ihm schon solche übertragen, so will man ihm auch die Mittel der Durchführung in die Hand geben. Ebenfalls solider Gesinnung entspricht es, dass das Schweizervolk im allgemeinen herausväterlich fürsorglichen Finanzpolitik das Wort redet, die in guten Zeiten Rücklagen für magere Jahre macht.

Es wäre sicher vermessen, den ganzen Volkscharakter in bezug auf die Finanzgesinnung unter diese drei Eigenschaften klassieren zu wollen, doch sind es gerade diese, die uns bei unserer Untersuchung immer wieder entgegengetreten sind, weshalb wir ihnen unter den gesinnungsbildenden Kräften einen besonderen Platz einräumen wollten.

8. IDEEN:

Der Ideen, die die Finanzgesinnung gegenüber der Bundesschuld bestimmen, sind viele. Wir möchten hier die zwei Ideengruppen untersuchen, die uns in diesem Zusammenhang am wichtigsten erscheinen, die staatspolitischen und die finanz-

4) E. Grossmann, Art. "Finanzpolitik", Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, Bern 1939, S. 428 ff.

5) Ueber den Sparsinn des Schweizer vergl. E. Kellenberger, Spartätigkeit und Kapitalbildung, Z. f. Vw. + Stat. Jahrg. 1946 S. 305.

politischen. Die einen wie die andern vermögen die Richtung des Denkens im Hinblick auf die Bundesschuld bestimmend zu beeinflussen.

a) die staatspolitischen Ideen:

In der Schweiz stossen in Anbetracht der grossen sprachlichen und religiösen Minderheiten die Meinungen über die Machtbefugnis des Zentralstaates heftig aufeinander. Auf der einen Seite stehen die Vertreter der föderalistischen Idee, die weitgehendem Eigenleben der Kantone und Gemeinden das Wort sprechen. Teilweise entspringt dieser Föderalismus dem Volkscharakter, wie wir bereits festgestellt haben. Dann beruht er aber auch auf reinen Nützlichkeitsbetrachtungen der Staatsbürger, ist es doch diesen bei fünfundzwanzig verschiedenen Steuergesetzen eher möglich, sich dem Zugriff des Fiskus teilweise zu entziehen als bei einer einheitlichen zentralen Steuergesetzgebung. Drittens ist der Föderalismus auch aus der Geschichte zu erklären, stellt doch Grossmann fest, dass "in den Landesteilen, die einst Untertanenländer der alten Eidgenossenschaft waren, die Abwehrstellung gegen den Staat auch heute noch nicht ganz verschwunden ist." (1)

Auf der anderen Seite finden wir die Anhänger des Zentralstaates, die immer mehr Kompetenzen in die Hand des Bundes legen wollen. Dabei scheint sich die Entwicklung eher zugunsten der Zentralisten auszuwirken, musste doch der Bund in den letzten Jahrzehnten immer mehr Aufgaben übernehmen, die dringend verlangen, dass ihm auch die nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Hier liegt die Kernfrage jeder Neuordnung der Bundesfinanzen und damit auch des Schicksals der Bundesschuld, die deshalb so schwer zu lösen ist, weil die Kantone eifersüchtig über ihre Finanzhoheit wachen. Grossmann schreibt:

"Der Unabhängigkeitssinn der Kantone, der sich Eingriffe des Bundes in ihre Steuerdomäne verbietet, wäre übrigens unbedenklich, wenn unsere Föderalisten den gleichen Willen zur Unabhängigkeit auch dann aufbringen würden, wenn es sich um den Empfang von Bundessubventionen handelt." (2)

Wir treffen in der Schweiz die kollektivistische und die individualistische Staatsidee nebeneinander. Die Anhänger des Kollektivstaates sehen im einzelnen Bürger nur einen Teil von etwas Höherem, dem Staate. Dagegen sieht die individualistische Auffassung im Staat nur ein Gebilde, das zum Wohle seiner Bürger geschaffen wurde. Der Einzelne steht im Vordergrund. Beide Ideen sind bei Gruppen oder Parteien selten rein ausgeprägt. Doch findet man in der welschen Schweiz und bei der Landbevölkerung noch mehr individualistische Züge als in den Städten des deutschsprachigen Landesteils.

Eng mit den obgenannten Ideen verbunden und weitgehend durch sie bestimmt sind diejenigen über den Umfang der Staatsaufgaben. Als Extreme kennen wir den

1) E. Grossmann, Die Finanzkraft der Schweiz, S. 156.

2) E. Grossmann, Wandlungen der schweizerischen Finanzgesinnung, S. 521.

Liberalismus manchesterlicher Prägung, der im Staate nur den Hüter der Ordnung und des Rechtes sehen will und die sozialistische Wohlfahrtsstaatsauffassung, die auf Kosten eines Teils der Freiheit der Bürger für das Wohl aller sorgen will. Zwischen diesen scharfen Gegensätzen gibt es aber eine Unzahl von Ideen im Hinblick auf das Eingreifen des Staates in das Wirtschaftsleben. Begreiflicherweise werden immer die Gruppen, die auf die Hilfe des Staates angewiesen sind, nach verstärktem Interventionismus rufen, während diejenigen, die wirtschaftlich stark genug sind, ohne die Hilfe des Staates auszukommen, vorwiegend liberalen Ideen huldigen. Es ist aber die Aufgabe des modernen Staates, für die Wohlfahrt aller seiner Bürger zu sorgen, wenn er auf lange Sicht gesehen, die Volkswirtschaft gesund erhalten will. Es wird daher heute eher ein vernünftiger Interventionismus, der der Initiative des Einzelnen noch genügend Raum lässt, befürwortet.

b) die finanzpolitischen Ideen:

Einen engeren Kreis um die Bundesschuld bilden die finanzpolitischen Ideen. Sie sprechen sich aus über die Beschaffung, Verwaltung und Verwendung der Finanzmittel eines Staates. (3) Es kommen hier im Hinblick auf die Bundesschuld vor allem die Ideen über die Deckung zur Sprache.

Die Idee, dass die durch ausserordentliche Ereignisse wie Kriege verursachten Ausgaben durch Steuern gedeckt werden sollen, ist ebenso verbreitet wie diejenige, die in solchen Fällen Anleihe deckung vorsieht. Gilt es schon hier, im Hinblick auf Inflationsverhütung und Kaufkraftabschöpfung bald der einen bald der andern Einnahmeart den Vorzug zu geben, so wird die Frage noch schwieriger, wenn es um die Finanzierung der Arbeitsbeschaffung in der Krise geht. Es brauchte viele Jahre, bis sich die Erkenntnis durchsetzte, dass in diesem Fall die Anleihefinanzierung meistens die geeignetere ist.

Im Widerspruch können die Auffassungen auch darüber sein, ob die Finanzpolitik an die Konjunktur gebunden bleiben soll, oder ob man mittels der Finanzpolitik in die Konjunktur eingreifen will. (4) Während letzteres von der Wissenschaft schon längere Zeit befürwortet wird, hat es Mühe von allen Gruppen des Volkes unterstützt zu werden. Man darf aber nicht vergessen, dass eine konjunkturgerechte Finanzpolitik oder gar Konjunkturpolitik mittels der öffentlichen Finanzen wegen der föderalistischen Struktur des Finanzwesens in der Schweiz, hier auf grössere Hindernisse stösst als anderswo. (5)

3) Weddigen W., Allgemeine Finanzwissenschaft (Finanztheorie) S. 16.

4) Vergl. Ernst Kobbert, Öffentliche Anleihepolitik und Konjunktur Diss. Basel 1936.

5) Vergl. Geyer E., Steuerpolitik und Konjunkturpolitik, in Festgabe E. Grossmann, S. 68 ff.,

Eine weitere Gruppe finanzpolitischer Ideen befasst sich näher mit der Tilgung. Schon in der Frage, ob überhaupt getilgt werden soll oder nicht, gehen die Ansichten weit auseinander. Es entspricht mehr der soliden Art des Schweizer, für eine rasche Tilgung einzutreten. Erst nach und nach ist es weiteren Kreisen klar geworden, dass rasche Tilgung und Tilgung während grosser Kapitalflüssigkeit oder absteigender Konjunktur sich volkswirtschaftlich nachteilig auswirken kann. Verhältnismässig frühzeitig hat auch ein grosser Teil unseres Volkes erkannt, dass die Tilgung eine wirkliche sein muss, d.h. dass Rechnungsüberschüsse die Schuld vermindern müssen. Die Tilgung durch das Einsetzen von Tilgungsquoten in die Rechnung unbekümmert um deren event. defizitäres Ergebnis findet immer weniger Anhänger. Sehr umstritten ist die Idee der konjunkturgerechten Tilgung, die in Zeiten der Hochkonjunktur ergiebig tilgen will, während des Niederganges der Konjunktur aber auf jegliche Tilgung verzichtet. Ihr Gegenpol ist die Idee der starken Tilgung, welche einer stetigen planmässigen Abtragung der Schuld das Wort spricht. Mag letztere auch konjunkturpolitisch weniger zweckmässig erscheinen, so darf man doch nicht übersehen, dass sie auch einen Vorteil aufweist. Sie bietet mehr Gewähr dafür, dass die Schuld wirklich abgetragen wird, weil sie Regierung und Parlament an einen Abtragungsmodus bindet, während die konjunkturgerechte, elastische Tilgung, in Zeiten der Hochkonjunktur, wenn der Staat über grosse Einnahmen verfügt, durch die dann ständig wachsenden Anforderungen verschiedenster Gruppen des Volkes gefährdet wird.

In bezug auf die Lastenverteilung bei der Tilgung der Staatsschuld haben sich ebenfalls verschiedene Ansichten herausgebildet. Es wird die Frage aufgeworfen, wer anlässlich einer Tilgung die Hauptlast zu tragen habe, welche Schichten und Gruppen der Bevölkerung und welche Generationen.

Das Generationenproblem wird in der Schweiz immer wieder aufgegriffen. Während sich die Wissenschaft darüber klar ist, dass volkswirtschaftlich gesehen durch Anleihen keine Lastenübertragung in die Zukunft möglich ist, herrscht im Volke noch die Meinung vor, dass dies möglich sei. Dabei spielt der Umstand eine Rolle, dass weite Kreise rein privatwirtschaftlich denken und einen Unterschied darin sehen, ob ein Aufwand durch Steuern gedeckt wird, für sie somit unwiderbringlich verloren ist und ein Opfer in der Gegenwart bedeutet; oder ob es sich um eine Anleihe deckung handelt, wo jeder freiwillig zeichnet. Anleihen werden in erster Linie als Kapitalanlagen betrachtet, die ein Zinseinkommen abwerfen und schliesslich zurückbezahlt werden müssen. Erst wenn die Anleihen in der Zukunft wieder durch Steuern getilgt werden, kommt im allgemeinen den verschiedenen Gruppen das ihnen dadurch auferlegte Opfer zu Bewusstsein. Jetzt tritt für sie die Idee der gerechten steuerlichen Lastenverteilung in den Vordergrund. Oft wird dabei die Ansicht vertreten, dass Steuern dann gerecht seien, wenn sie den andern treffen. Das Ueberwälzungsproblem wird im grossen ganzen nur in groben Zügen er-

Higy C., Konjunkturbedingte Steuerpolitik in der Schweiz ? in Festgabe E. Grobmann, S. 91 ff.

kannt. Wie verschieden die Steuergerechtigkeit betrachtet werden kann, zeigen deutlich die Ausführungen von Amonn und Grossmann zu diesem Gegenstand. (6)

Dieser Katalog der gesinnungsbestimmenden Ideen im Hinblick auf die Bundes-schuld soll nicht abschliessend sein; er umfasst jedoch die Ideen, auf die wir bei der Untersuchung finanzpolitischen Geschehens immer wieder stossen.

C. INTERESSEN:

a) Allgemeines:

Wir müssen unterscheiden zwischen Einzelinteressen und Interessen von Gesamtheiten. Die wirtschaftlichen Interessengruppen vertreten ja nicht nur die Einzelinteressen der ihnen angeschlossenen Individuen, sondern erhalten als Kollektivitäten wieder besondere Interessen, die sie neben oder auch gegen die Interessen ihrer Mitglieder vertreten müssen. (1) Dabei werden die machtpolitischen Interessen dieser Verbände oft über diejenigen des durch sie vertretenen Einzelnen gesetzt. Organisierte Gesamtheiten vertreten ihre Interessen unnachgiebig und stur. Schorer schreibt: "Le Bon betont mit vollem Recht, dass der Klassen- und Parteiegoismus die Selbstsucht des Einzelnen noch weit übertreffe. Daher gilt es geradezu als selbstverständliche Regel für eine Partei, dass sie die Steuerdrohung von ihren Angehörigen abzuwehren hat." (2) Alles finanzpolitische Geschehen wird also nur vom reinen Gruppeninteressenstandpunkt aus betrachtet, wenn auch oft nach aussen eine patriotische "Staatsräson" weisgemacht wird. (3)

In der Demokratie sind die Interessengruppen gezwungen, den Weg des Kompromisses einzuschlagen; das führt dazu, dass sie ihre Forderungen noch mehr überspitzen, um im Handel um finanzpolitische Lösungen eine starke Verhandlungswaffe in den Händen zu haben. Man ist oft erstaunt, welch scheinbar unerhörte Forderungen einzelne Gruppen an die Gesamtheit des Volkes stellen. Oft sind dabei aber taktische Beweggründe massgebend. Die einzelnen Gruppen können nie mit dem Eingehen auf alle ihre Postulate zählen, sondern sie müssen darauf achten, dass ein für sie annehmbarer Kompromiss zustande kommt.

6) Grossmann E. Das Gerechtigkeitsproblem in der Steuerpolitik, Z. f. Vw. + Stat. 1947, S. 97 ff.

Amonn A., Gerechtigkeit und Zweckmässigkeit in der Besteuerung, in Festgabe f. E. Grossmann S. 3 ff.

1) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Grundr. der Sozialökonomik, Band III, S. 187.

2) Edgar Schorer, Allgemeine Steuerpsychologie, Finanz Archiv, Bd. 9, S. 351. Tübingen 1943.

3) Günter Schmolders, Finanzpsychologie, Finanz Archiv, Band 13, S. 1 ff. Tübingen 1951.

Die einzelnen Wirtschaftsgruppen werden in ihren Interessen durch die Bundesschuld hauptsächlich in folgenden Belangen berührt:

1. Auf der Ausgabenseite der Staatsrechnung können die Posten für den Schuldendienst oder die Tilgung in Konkurrenz mit den einer Interessengruppe auf irgend einem Wege zufließenden Mittel treten, sodass diese unter Umständen spärlicher fließen.
2. Dadurch dass zur Tilgung und Verzinsung der Schuld neue Einnahmen benötigt werden, die in Form von Abgaben getragen werden müssen. Diese können die Interessen bestimmter Gruppen verletzen, indem sie sie "ungerecht" belasten.
3. Durch die Tilgung und die Schuldaufnahme können auf dem Kapitalmarkte Mittel frei, resp. gebunden werden, was unter Umständen eine Veränderung des Zinsfusses zur Folge hat, die sich auf die Interessen gewisser Gruppen auswirken kann.
4. Eine hohe oder niedrige Staatsverschuldung kann durch Einfluss auf Landeskredit oder Währung einen Vor- oder Nachteil für eine Wirtschaftsgruppe bedeuten.

Es soll bei dieser Aufzählung nicht an die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schuldaufnahme und -tilgung gedacht werden, sondern lediglich auf das vermeintliche oder wirkliche Zusammentreffen der Wirkungen der Staatsschuld mit Gruppeninteressen hingewiesen werden.

b) Die Wirtschaftsgruppen:

Eine Gliederung unseres Volkes in Wirtschaftsgruppen wirft verschiedene Probleme auf, die wir nicht im Rahmen dieser Arbeit behandeln wollen, in dieser Untersuchung wollen wir uns der von Grossmann vertretenen Gliederung in Wirtschaftsgruppen anschliessen. (4) Es versteht sich von selbst, dass auch andere Unterteilungen zweckentsprechend sein könnten. Für eine Untersuchung dieser Art hat aber diese Gliederung den Vorteil, ungefähr derjenigen der schweizerischen Wirtschaft in Spitzenverbände zu entsprechen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es ausserordentlich schwierig sein dürfte, diese Gruppen genau zu definieren und abzugrenzen. (5) Auch innerhalb der gleichen Gruppe können grosse Interessen und deshalb auch Gesinnungsunterschiede auftreten. Ein wesentlicher Teil unseres Volkes gehört zudem sehr oft interessensemässig keiner Gruppe oder dann zweien oder dreien auf einmal an. Dagegen darf festgestellt werden, dass es sich bei den verwendeten Gruppen doch um Massen handelt, die eine gewisse Homogenität ihrer Gesinnung aufweisen, da sie ja mindestens eine gesinnungsbestimmende Kraft, ein Interesse gemeinsam haben. Daraus folgt dann weiter, dass eine Untersuchung nach

4) E. Grossmann, die Finanzgesinnung der Bundesversammlung, Zeitschrift f. Vw. + Stat. 1950, Heft 1 S. 1 ff.

5) Ebenda.

der erfolgten Aufteilung naturgemäss vor allem eine Trennung nach Interessen vorzunehmen hat.

Dabei halten wir uns an die von diesen Gruppen selbsterkannten Interessen, die ja in erster Linie für die Gesinnung massgebend sind. Diese müssen nicht unbedingt mit ihren wirklichen Interessen zusammenfallen. Wir nehmen also an, dass die einzelne Gruppe ihre eigene Interessenlage richtig erkannt habe.

1. Die Bauernsamen:

Die besondere wirtschaftliche und soziale Lage des Bauernstandes hat dazu geführt, dass dieser weitgehend auf die finanzielle Beihilfe des Bundes angewiesen ist. Wenn nun der Staatshaushalt mit der Verzinsung einer grossen Schuld belastet ist, so besteht die Gefahr, dass die der Landwirtschaft gewährten Unterstützungen beschnitten oder doch nicht allzu freigebig gewährt werden. Die Bauernschaft muss also ihr Interesse in der Beseitigung der Schuld sehen.

Auf dem Kapitalmarkt sieht der Bauer in jeder Schuldaufnahme des Staates eine zinstreibende Verknappung des Kapitalmarktes in jeder Tilgung eine die Verflüssigung bewirkende zinsenkende Massnahme. Der Landwirt ist über den Hypothekarzins mit dem Kapitalmarkt verbunden. Er empfindet ein Steigen dieses Zinses, der ein Kostenfaktor für ihn ist, umso mehr, wenn zur gleichen Zeit die Preise für landwirtschaftliche Produkte gering sind, er also viel mehr dieser Produkte auf den Markt bringen muss, um den Hypothekarzins zu bezahlen.

Die Bauernschaft wird also eine Tilgung der Bundesschuld befürworten, so lange sie nicht selbst zu stark zu dieser Tilgung beisteuern muss.

Wichtigster Vertreter der Interessen des Bauernstandes ist der Schweizerische Bauernverband. Seine Auffassung soll hauptsächlich in dieser Arbeit berücksichtigt werden.

2. Exportindustrie und Grosshandel:

Unter diesem Begriff wollen wir unsere hauptsächlich exportorientierte Industrie und die mit ihr zusammenarbeitenden Handelszweige verstehen. Wir bezeichnen die dieser Gruppe zugehörenden Kreise einfach mit Handel und Industrie oder auch Unternehmerschaft. Dabei denken wir hauptsächlich an die Leute, die sich um den Handels- und Industrieverein scharen.

Eine Bundesschuld wird von dieser Gruppe als gegen ihre Interessen gerichtet gesehen, wenn sie dem Kapitalmarkt Gelder entzieht und damit eine Verknappung herbeiführt. Doch gilt dies nur, wenn diese Gruppe starken Kapitalbedarf hat.

Die Bundesschuld kann aber durch einen schweren Zinsdienst, die Steuerbelastung für diese Gruppe vergrössern, wodurch privatwirtschaftlich gesehen ein Kostenelement für diese Unternehmungen so erhöht werden kann, dass sie um ihre

Konkurrenzfähigkeit im Auslande glauben bängen zu müssen. In diesem Moment sehen sie gewöhnlich ihr Interesse in der Tilgung der Staatsschuld, doch soll diese nicht durch Steuern, sondern durch Ausgabeneinsparungen erfolgen, da ja sonst die gleiche schädliche Wirkung durch Steuern erfolgen würde, wie bei einer Ueberdimensionierung des Zinsendienstes.

3. Die Arbeiterschaft:

Unter dieser Gruppe fassen wir alle Lohnempfänger zusammen, die mit der Sozialdemokratie sympathisieren, sei es, dass sie Angehörige des Gewerkschaftsbundes, der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz oder einer ihrer Splittergruppen sind, sei es, dass sie in gewissen Fragen mit diesen Organisationen einiggehen. Wir verwenden daher die Begriffe Arbeiter, Sozialdemokraten und Sozialisten als Synonyme. Trotzdem es eindeutig ist, dass wir damit den grösseren Teil der Arbeiterschaft erfassen, sind wir uns bewusst, dass sich sehr viele Arbeiter von den sozialdemokratischen Organisationen distanzieren, dass aber deren Gesinnung nicht übersehen werden darf. Im Interesse der Klarheit der Untersuchung müssen wir uns aber an die Mehrheitsorganisationen halten, da diese als ideologisch homogene Gruppe eine ganz besondere Gesinnung gegenüber der Bundeschuld zur Schau tragen.

Die Arbeiter als wirtschaftlich schwache Gruppe stellen grosse Forderungen an den Staat. Wenn nun der Bundeshaushalt durch den Schuldendienst stark belastet ist, können sie mit weniger Erfolg darauf rechnen, dass Ausgaben für ihre sozialpolitischen Forderungen bewilligt werden.

Die Tilgung der Staatsschuld soll aber nach ihrer Auffassung nicht durch Massenkonsumsteuern, sondern durch stark progressive Einkommens- und Vermögensbelastung der besitzenden Klassen erfolgen. Dies nicht nur im Hinblick auf die von ihnen angestrebte Einkommensnivellierung sondern auch auf die durch die Staatsschuld verursachte Verteilung des Volkseinkommens. Auf sozialistischer Seite ist man der Ansicht, dass Zinszahlungen ein Geschenk des Staates an die Besitzenden seien, die dieser dann wieder durch Steuererhöhung aus den niederen Klassen des Volkes herauspresse. Wir finden diesen Gedanken etwas abgeschwächt bei Dalton, wenn er schreibt:

"Im grossen ganzen kann man sagen, dass eine direkte Reallast vorhanden sein wird, wenn der Anteil am Steueraufkommen, den der Reiche trägt, kleiner ist als der Anteil, der von der öffentlichen Schuldtiteln auf ihn kommt, ist er grösser, so wird ein direkter, realer Vorteil für die Allgemeinheit entspringen." (6)

(6) Dalton Hugh, Einführung in die Finanzwissenschaft, deutsche Ausgabe, Berlin 1926, S. 167.

Die Führer der Arbeiter gehen noch weiter, wenn sie die Meinung vertreten, dass die Leistungsfähigkeit der Staatsgläubiger durch die Zinszahlungen in geringerem Masse zunehme, als sich die Leistungsfähigkeit der von den Steuern betroffenen Personen verringere. (7) All das lässt sie eine Tilgung befürworten.

4. Der Gewerbestand:

Unter diesem Begriff wollen wir die Unternehmer in Handel und Gewerbe verstehen, die sich um den Schweizerischen Gewerbeverband scharen. Es sind meist kleinere bis mittlere Betriebe, die für den schweizerischen Absatz arbeiten. Sie erhalten ihr Gepräge weitgehend durch den Besitzer und seine Arbeitskraft.

Diese Gruppe hat keine grossen finanziellen Forderungen an den Bund zu stellen und fühlt erst die Belastung der Bundesschuld, wenn diese wegen des Schuldendienstes dem Gewerbe eine starke Steuerbelastung bringt. Gegen ihre Interessen spricht eine Schuld auch dann, wenn sie zu einer starken Belastung des Kapitalmarktes wird und somit zinsverteuernd wirkt.

5. Die Anlagekapitalisten:

Wir möchten darunter jene verstehen, die aus Kapitalanlagen einen für ihre Existenz bedeutenden Nutzen ziehen. Also die Rentner, Sparer, Banken und Versicherungskassen. Bei den Banken ist noch folgender Vorbehalt zu machen. Sehr viele dieser Institute, vor allem die Grossbanken sind eng mit der Exportindustrie verbunden. Sie vertreten daher in der Öffentlichkeit eher den Standpunkt von Industrie und Grosshandel als den des Anlagekapitalisten.

Als Gläubiger des Staates haben die Anlagekapitalisten ein Interesse an einer Bundesschuld als Anlagemöglichkeit, die sehr grosse Sicherheit bietet. Sie wünschen in erster Linie einen hohen Zinsertrag, den wir Bruttoertrag nennen wollen. Dieser Ertrag wird durch die Steuern des Staates, der ihnen die Zinsen ausgerichtet hat, beschnitten. Sie erhalten also von ihm nur einen Nettoertrag. Es versteht sich daher, dass die Anlagekapitalisten einen hohen, stabilen Zins und geringe Steuerlasten verlangen. Sie begrüssen die Aufnahme einer Staatsschuld immer dann, wenn infolge grosser Kapitalflüssigkeit das Sinken des Zinsfusses droht. Tilgungen sind im allgemeinen von den Kapitalanlegern nicht sehr geschätzt; sie bringen ihnen meistens höhere Steuerlasten und bewirken nach ihrer Ansicht eine Verflüssigung des Kapitalmarktes und damit ein Sinken des Zinsfusses.

Diese Wirtschaftsgruppe ist ausserdem noch mehr als alle andern an einem stabilen Geldwert interessiert. Staatsanleihen sind zum grossen Teil langfristige Papiere. Sie sind festverzinslich. Sinkt nun während ihrer Laufzeit der Geld-

7) Dalton H., a.a.O., S. 169.

wert, so erhalten die Kapitalanleger Zinsbetreffnis und Rückzahlung in entwertetem Geld. -

Nachdem in einem ersten Teil ein Ueberblick über die gesinnungsbestimmenden Kräfte, die hier behandelt werden sollen, gegeben wurde, beginnt der zweite Teil der Arbeit mit Kriegsende 1918 und soll im 1. Kapitel zeigen, wie sich die verschiedenen Wirtschaftsgruppen in der in der Nachkriegszeit zu den durch die Bundesverschuldung aufgeworfenen Problemen stellten, wobei in erster Linie das Tilgungsproblem behandelt wird. Im 2. Kapitel sollen die Wirkungen der Krise auf die Einstellung zur Bundesschuld bei den verschiedenen Gruppen behandelt werden, und zwar unter Berücksichtigung der durch die Krisenausgaben verursachten Neuverschuldung. Im letzten Kapitel wollen wir einen kurzen Ueberblick über die Gesinnung der letzten zehn Jahre geben und dabei Vergleiche mit früheren Perioden versuchen, um einen Gesamteindruck der Gesinnung der fünf Wirtschaftsgruppen zu erhalten.

II. TEIL. DIE FINANZGESINNUNG IM LAUFE DER LETZTEN JAHRZEHNTE

1. KAPITEL: DIE ZEIT NACH DEM ERSTEN WELTKRIEG

A. Ueberblick:

Die nachstehende Tabelle gibt uns einen Ueberblick über die Entwicklung der Bundesrechnungen in den Jahren 1918 - 1930. Lediglich als Vergleichsbasis sind noch die Zahlen von 1913 beigefügt.

Abschluss der Rechnungen des Bundes (1)
in Millionen Franken

Jahre	Ergebnis der ordent. Verwaltungsrechnung	Ergebnis der Gesamtrechnung	feste Schuld	Schulden- überschuss
1913	- 5,3	- 13,6	146	103 (2)
1918	- 61,9	- 265,1	1078	861
1919	- 95,7	- 224,9	1382	1087
1920	- 99,5	- 87,5	1606	1174
1921	- 127,6	- 218,1	1758	1392
1922	- 79,4	- 52,4	1903	1444
1923	- 45,5	- 66,7	2054	1511
1924	- 21,6	- 43,6	2201	1555
1925	- 9,0	- 12,1	2087	1567
1926	- 9,4	+ 41,7	2069	1525
1927	- 1,5	+ 21,0	2060	1504
1928	+ 23,8	+ 29,3	1987	1475
1929	+ 24,0	+ 30,7	1885	1444
1930	+ 6,7	+ 37,4	1883	1407

1) Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Jahrg. 1949, S. 380 ff.

2) Reinvermögen.

Das Jahr 1919 hatte somit einen Schuldenüberschuss von rund 1 Milliarde Franken gebracht, trotzdem schon während des Krieges rund 1/3 aller Ausgaben durch Steuern gedeckt worden waren. (3) Das chronische Defizit der ordent. Verwaltungsrechnung bis 1926, das 1921 seinen Höhepunkt erreichte, wurde verursacht durch die Ausgaben, welche die Krisen- und Uebergangsschwierigkeiten der Wirtschaft nach dem Kriege verursacht hatten, und denen eine ungenügende Einnahmendispositio gegenüberstand. Wohl waren nach 1924 die Ausgaben zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zurückgegangen, doch traten an ihre Stelle dafür dauernde Sozialausgaben. Nach 1924 nahmen auch die Einnahmen dank dem Wiederaufblühen der Wirtschaft zu. Ihren Höhepunkt erreichte die feste Schuld im Jahre 1924. An der Weiterverschuldung nach dem Kriege konnten auch die wiederholte Kriegssteuer und die Kriegsgewinnsteuer, die bis 1920 verlängert wurde, nichts ändern. Erstere war ursprünglich als Tilgungssteuer gedacht, konnte dann aber nicht einmal für den Zinsendienst aufkommen. Auch der neue erhöhte Gebrauchsolltarif von 1921 vermochte sich vorläufig nicht stark zu Gunsten des Staatshaushaltes auszuwirken. Von 1918 - 1924 nahm die feste Schuld des Bundes um 1123 Millionen, der Schuldenüberschuss um 694 Millionen Franken zu. Die Einführung der Couponssteuer und die Erweiterung der Stempelsteuer genügten neben weiteren Zollerhöhungen nicht, der Verschuldung Einhalt zu gebieten, bis dann mit der neuen Blüte der Wirtschaft nach 1924 alle Steuereinnahmen reichlicher flossen, und somit der Bundeshaushalt sein Gleichgewicht wieder fand. Jetzt konnte an eine wirkliche Tilgung gedacht werden. 1925 wurden die Abgaben auf Tabak und Alkohol für die zukünftige Altersversicherung reserviert.

Mit Bundesbeschluss vom 15. Juni 1927 wurde ein Tilgungsplan aufgestellt, der vorsah, 275 Millionen Franken aus den Erträgen der zweiten Kriegssteuer für die Amortisation der Schuld zu verwenden, und den Rest innert 40 Jahren durch Einsetzung einer jährlichen festen Zinsendienst-Amortisationsquote in die Verwaltungsrechnung zu tilgen. Insgesamt gelang es dem Bunde, die feste Schuld von 1924 bis 1930 um ca. 318 Millionen Franken zu tilgen. "Zweifelloos war es in hohem Masse dem Wirtschaftsaufschwung zu verdanken, dass im Jahre 1927 die Tilgung der Staatsschuld mit Erfolg in Angriff genommen werden konnte, und dass es zudem noch gelang, beträchtliche Reserven für die Sicherung der Tilgung in späteren Jahren anzulegen." (4)

Die finanzpolitische Diskussion befasste sich in den Nachkriegsjahren in erster Linie mit der für damalige Begriffe enormen Verschuldung des Bundes und deren Tilgung. Ausserdem waren am Anfang der zwanziger Jahre die Defizite der Verwaltungs- und Staatsrechnungen und die damit verbundene Neuverschuldung Gegen-

3) Schär A., Aufwand- und Deckungsgrundsätze im schweizerischen Bundeshaushalt, Diss. Zürich 1930, Zusammenstellung S. 59.

4) Göttisheim G., Der Einfluss der Wirtschaftskonjunktur auf den schweiz. Bundeshaushalt. Diss. Basel 1935, S. 72.

stand der Erörterungen. In weiten Kreisen war man der Ansicht, dass dem Bunde für seine neuen Aufgaben neue Mittel zugeführt werden müssten. Ueber deren Umfang und Herkunft stritt man sich aber heftig. Als anfangs der dreissiger Jahre die Wirtschaftskrise ihre Anforderungen an den Bundeshaushalt zu stellen begann, war dieser durch einen Schuldenüberschuss von rund 1400 Millionen Franken belastet.

B. Die Bauernsamen:

Die Bauern hatten im allgemeinen während des Krieges keine schlechten Zeiten gehabt. Die Preise der landwirtschaftlichen Produkte waren trotz vielerlei Kontrollmassnahmen langsam aber stetig gestiegen. Aber schon das Jahr 1919 hatte sie abbröckeln lassen. Diese Bewegung setzte sich 1920 und 1921 fort und führte bis 1922 zu einem regelrechten Preissturz. (1) Die Landwirtschaft litt ausserordentlich unter der Nachkriegskrise und war immer mehr auf staatliche Hilfe angewiesen. Laur schreibt: "Die Agrarpolitik war allgemein in die Periode des Staatsinterventionismus getreten. Zu der früheren freien Wirtschaft konnte man auf dem Gebiete der Landwirtschaft nicht wieder zurückkehren, das hätte zum völligen Niedergang des kontinentalen und damit auch des schweizerischen Bauernstandes geführt." (2) Damit stellten sich dem Bunde eine Anzahl neuer Aufgaben. Der Bauernstand rückte mit weitgehenden Forderungen auf, deren Verwirklichung ohne Inanspruchnahme der Bundesfinanzen nicht möglich war.

Solange aber der Zinsendienst für die Bundesschuld die Ausgabenseite der Haushaltrechnung des Bundes so stark belastete, musste es schwerer fallen, bäuerliche Subventions- und Stützungsbegehren zu finanzieren. Das mussten die Bauern unter anderem anlässlich des Postulates Jenny betr. die Revision des Gesetzes zur Förderung der Landwirtschaft im Jahre 1919 erfahren. Dieses hatte hauptsächlich wegen der schwierigen finanziellen Lage des Bundes keinen Erfolg. (3) Solche Erfahrungen bewegen die Bauern, vermehrt für eine rasche Tilgung der Bundesschuld einzutreten.

Schon während des ersten Krieges hatten sie aber, nachdem sie für eine teilweise Anleiheendeckung eingetreten waren, darauf hingewiesen, dass eine so eingegangene Schuld nach Kriegsende durch Zölle und andere Verbrauchssteuern getilgt werden solle. (4) Doch lehnten sie die von den Sozialdemokraten vorgeschlagene direkte Bundessteuer ab, die hauptsächlich als Tilgungssteuer gedacht war. Dies geschah jedoch mehr aus politisch taktischen Gründen; denn vorherrschend blieb bei den Bauernführern die Idee, dass die Zölle für den Bundeshaushalt auf keinen Fall ihre Bedeutung verlieren durften. Eine bleibende direkte Bundessteuer hätte

1) Mitteilungen Nr. 140, Brugg 1947, S. 47.

2) Ebenda

3) Mitteilungen Nr. 64, Brugg 1921, S. 181.

4) Mitteilungen Nr. 51, Brugg 1915, S. 47.

aber das für sie wichtige wirtschaftspolitische Mittel der Zölle in den Hintergrund gedrängt. Das durfte auf keinen Fall geschehen, mochte eine Tilgung der Bundesschuld noch so erwünscht sein. Die Bauern betrachteten auch die Abstimmung über die direkte Bundessteuer als Vorentscheidung für die Zölle. (5) Die Zölle sollten also für eine Tilgung der Schuld und die Sanierung der Bundesfinanzen in erster Linie in Frage kommen. Auch später traten sie deshalb wieder gegen eine direkte Bundessteuer auf. (6)

Die Absicht, eine dauernde direkte Bundessteuer, die die Bedeutung der Zölle in Gefahr bringen konnte, zu bekämpfen, mag auch der Grund gewesen sein, warum die Bauernsamer der auf zwölf Jahre befristeten zweiten Kriegssteuer zustimmte. Hatte sie die Kriegsgewinnsteuer gar nicht betroffen, so versprach sie sich von einer Wiederholung der Kriegsteuer keine allzu grosse Belastung. (7) Diese überbürdete die Tilgung der Mobilisationskosten zum grossen Teil dem Besitz, was die Bauernschaft in Ordnung fand, und bildete wegen ihrer zeitlichen Beschränkung keine Gefahr für die bäuerliche Zollpolitik. (7) Sie war nur dem Zwecke der Mobilisationskostentilgung zugeordnet, was den Bauern ermöglichte, jetzt, da die dauernde direkte Bundessteuer gefallen war, die Sanierung der Bundesfinanzen durch Zölle vorzuschlagen.

Die Verknappung des Kapitalmarktes nach dem Kriege liess die Bauern auch für eine Couponssteuer eintreten. Diese war ihnen aus zwei Gründen nicht unwillkommen. Einmal war der bäuerliche Wertschriftenbesitz meistens so gering, dass die Bauern mit keiner starken Belastung rechnen mussten, zweitens konnten sie erwarten, dass sich mehr Kapital dem Hypothekarmarkt zuwenden würde, wenn der Wertschriftenbesitz mit einer Steuer belastet würde. (8) Dies konnte ihnen in Anbetracht der Knappheit des Kapitalmarktes und der steigenden Hypothekarzinsen nach dem Kriege nur recht sein.

So können wir feststellen, dass drei Arten von Interessen die bäuerliche Finanzpolitik bestimmten. Erstens die Forderung nach vermehrten Subventionen, deren Bewilligung die grossen Schuldendienstausgaben zu verzögern schienen, zweitens das Interesse an einem flüssigen Kapitalmarkt und drittens die Behauptung der Vormachtstellung der Zölle als wichtigste Einnahmequelle. Sprachen das erste und zweite Interesse für eine Tilgung der Bundesschuld, so konnte das dritte aber wichtigste, wie wir dies im Falle der direkten Bundessteuer sehen, sogar mit Tilgungsmassnahmen in Konflikt geraten. Auf jeden Fall kümmerte sich die Bauernsamer, als sie sich in bezug auf einen erhöhten Zolltarif am vorläufigen Ziel ihrer Wünsche

5) B. Mani, Die Bundesfinanzpolitik des schweizerischen Bauernstandes, Diss. Zürich 1928, S. 93.

6) Mitteilungen Nr. 65, Brugg 1920, S. 26, Mitteilungen Nr. 66, Brugg 1921, S. 19.

7) B. Mani a.a.O., S. 155/156.

8) B. Mani a.a.O., S. 145.

sah, wenig um die Verschuldung des Bundes, bis sie gezwungen wurde, sich auf Grund einer andern Tatsache mit ihr zu befassen. Während nach 1921 die Preise für landwirtschaftliche Produkte immer weiter sanken, begannen die Zinssätze infolge Knappheitserscheinungen am Kapitalmarkt wieder zu steigen. Temperli führt dies auf

- 1.) bedeutende Vorschussgewährung an das Ausland,
- 2.) steigende Geldbedürfnisse im Inland wegen gesteigerter Investitionstätigkeit und Ausgaben für soziale Aufgaben,
- 3.) Rückfluss grosser Posten schweizerischer Wertpapiere, und verlangsamte Kapitalbildung infolge der anhaltenden Teuerung, der erhöhten Steuern und
- 4.) dem Minderertrag ausländischer Kapitalanlagen zurück. (9)

Die Verschuldung der Eidgenossenschaft stieg ständig. Hatten die Bauern eine kurzfristige Verschuldung des Staates bis anhin nicht beachtet, weil sie ihnen keinen Einfluss auf den Kapitalmarkt und den Hypothekenzins zu haben schien, so begannen sie in der Folge jede langfristige Anleiheaufnahme zu kritisieren. Der Bauernsekretär empfahl auch jetzt wieder eine Erhöhung der Zölle, um eine ständige Neuverschuldung des Bundes und entsprechende Beanspruchung des Kapitalmarktes durch den Bund zu verhüten. Der Bund hatte zur Konsolidierung seiner schwebenden Schulden 1922 eine Anleihe zu $5\frac{1}{2}\%$ aufnehmen müssen. Dabei hatte er nicht nur die aufgelegten 100 Millionen, sondern gleich 300 Millionen Franken angenommen, trotzdem der Zinssatz von $5\frac{1}{2}\%$ allgemein, d.h. nicht nur von der bäuerlichen Seite, als zu hoch taxiert wurde. Diese Massnahme rief zu Protesten in der bäuerlichen Presse. (10) "Die Auffassung der Bauernführer war, der Zinssatz der öffentlichen Anleihe wirke direkt auf den Zinssatz für Hypotheken ein, sodass man nur den Anleihezinssatz zu senken habe, um eine Entspannung der Hypothekenzinsen zu erreichen." (11) Die Bauern warfen aus diesen Überlegungen dem Bunde zinsverteuernde Politik vor, sie befürworteten, als der Zinssatz bis 1924 weiter anstieg, indirekte und sogar direkte Steuern und forderten, dass der Bund seinen Geldbedarf durch diese decke und von einer Aufnahme von Anleihen und einer steigenden Schuldenwirtschaft absehe. (12) Dabei vergassen sie, dass nicht zuletzt durch ihre starre, dogmatisch anmutende Voranstellung der Zölle als Haupteinnahmequelle des Bundes, eine vollständige Deckung der gestiegenen Ausgaben auf dem Steuerwege noch nicht möglich gewesen war.

1924 erreichte der Zinssatz einen Höhepunkt. Die Rendite der $3\frac{1}{2}\%$ SBB Obligationen, die im Jahresdurchschnitt 1922 $4,80\%$ betragen hatte, stieg im Novem-

9) E. Temperli, Die Kreditpolitik der schweizerischen Landwirtschaft, insbesondere des schweizerischen Bauernverbandes, Diss. Zürich, 1945 S. 192.

10) B. Mani a.a.O., S. 177.

11) E. Temperli, a.a.O., S. 196.

12) B. Mani, a.a.O., S. 174.

ber 1923 auf 5,07 % und im April 1924 gar auf 5,29 %, eine Höhe die sie in den folgenden Jahren nie mehr erreichte. (13) Es zeigte sich nun ein anderer Ausweg, dadurch, dass es dem Bunde gelang, den inländischen Kapitalmarkt durch Aufnahme einer Anleihe in den Vereinigten Staaten zu entlasten. Jetzt war die Bauernführung des Lobes voll über eine solche Finanzpolitik und empfahl auch den kreditbedürftigen Gemeinden, diesen Weg zu beschreiten. (14) Temperli kommentiert dieses Gebaren der Bauern gegenüber der Auslandsverschuldung dahin, dass er es als eine einseitige Vertretung des Interessenstandpunktes bezeichnet, wenn man so die Gefahren der Auslandsverschuldung ignoriere. (15) Man findet ähnliche Worte. (16)

Nach 1926 war es dem Bunde wieder möglich, für seinen Aufwand ohne Anleihen aufzukommen. Damit verstummten auch die Klagen der Bauern in bezug auf die Bundesschuld. Nicht nur schien ihnen der Hypothekarzins nicht mehr durch die ständige Anleiheaufnahme verteuert zu werden, man hatte ihnen auch in bezug auf ihre Subventionsforderungen weitgehend entgegenkommen können. Stiegen doch die Subventionen für landwirtschaftliche Zwecke von 1927 bis 1930 von 8,4 auf 18 Millionen. (17).

Die Landwirtschaft sah ihre Interessen in der Nachkriegszeit in einer Tilgung der Bundesschuld. Ihre Ansicht von der zinsverteuernden Wirkung von Anleihen und ihre Forderungen nach vermehrten Subventionen schienen weitgehend gegen das Weiterbestehen einer Bundesschuld gerichtet. Die Bauernführer liessen sich aber zu sehr durch ihr Interesse an den Zöllen leiten, worüber sie oft vergassen, für die Abtragung der Schuld einzutreten.

Erst wenn sie der steigende Hypothekarzinsfuss an die Verknappung am Kapitalmarkte, die nach ihrer Ansicht die Folge der Schuldaufnahme durch den Bund war, gemahnte, traten sie energisch für die Beendigung der Schuldenwirtschaft ein.

Dabei darf man ruhig feststellen, dass sie den Einfluss der Bundesanleihen auf den Kapitalmarkt überschätzten. Zwar bedeuteten diese vermehrte Nachfrage nach Geldern und halfen damit noch mit, den Zinsfuss in die Höhe zu treiben, doch war der Grund der Kapitalknappheit in der Schweiz, wie wir weiter oben bereits feststellten, noch in anderen Tatsachen zu suchen. Die Schuldaufnahme durch den Bund war wohl imstande, die bestehende Kapitalknappheit noch um geringes zu verschärfen. Sie war aber auf keinen Fall ihr Grund. Es wäre ihr allein kaum gelungen, den Kapitalzins wesentlich zu erhöhen.

13) Statistisches Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes, Zürich 1944, S. 31.

14) E. Temperli, a.a.O., S. 192.

15) Ebenda S. 192.

16) B. Mani, a.a.O., S. 178.

17) Stat. Jahrbuch der Schweiz, Jahrg. 1937, S. 346.

C. Grosshandel und Industrie:

Während des ersten Weltkrieges hatte diese Wirtschaftsgruppe gut von Kriegsaufträgen profitiert. Es war ihr möglich gewesen, für den Bedarf des umliegenden Auslandes zu produzieren. Nach Kriegsende verlangte sie vom Bunde Aufhebung der kriegswirtschaftlichen Einschränkungen und eine möglichst liberale Wirtschaftspolitik. Die Nachkriegszeit stellte sie vor unerwartete Schwierigkeiten. Die Krise der zwanziger Jahre setzte vielen Industriezweigen stark zu. Einerseits bedeuteten die lohnpolitischen Forderungen und die verkürzte Arbeitszeit der Arbeiterschaft für Handel und Industrie eine Belastung von der Kostenseite her, anderseits verlangte der Weltmarkt niedrige Preise, die auch von der hauptsächlich für den Export arbeitenden Industrie eingehalten werden mussten, wenn sie konkurrenzfähig bleiben wollte.

Grundsätzlich wurde die Tilgung der Bundesschuld von Handel und Industrie befürwortet. Die grossen Ausgaben für den Schuldendienst lagen nicht in ihrem Interesse. Sie waren davon überzeugt, dass der Bund weitere soziale Aufgaben übernehmen müsse. (1) Wenn aber gleichzeitig ein hoher Zinsendienst einen grossen Teil der Einnahmen verschlang, (2) konnte dies auf die Länge dauernde Steuererhöhungen bringen. Die defizitären Abschlüsse der Staatsrechnungen bewiesen dies nur zu schlagend. Bleibende erhöhte Steuern wirkten aber kostensteigernd und konnten die Konkurrenzfähigkeit im Ausland beeinträchtigen. Die Kreise von Handel und Industrie mussten daher ihr Interesse in einer Abtragung der Staatsschuld sehen.

In den unmittelbaren Nachkriegsjahren traten sie für eine planmässige, langdauernde Tilgung ein. Dabei wurde argumentiert, dass es nicht unbedingt gesagt sei, dass die heutige Generation, die während des Krieges schon genug Opfer gebracht habe, nun noch die ganze Last der Schuldabtragung auf sich zu nehmen hätte. Eine Schuld, von der ja schliesslich auch die kommenden Generationen profitieren würden, dürfe nicht ausschliesslich dem heutigen Geschlecht belastet werden. (3) Es muss betont werden, dass diese Kreise in der damaligen Zeit durch die Forderungen der Arbeiter und durch den Preiszerfall der Krise bedrängt wurden. Sie vermeinten sich ausserstande, dazu noch eine kräftige Tilgungssteuer oder gar ein Tilgungsoffer zu tragen, was in ihrer Ablehnung der Motion Goetschel sowie der sozialdemokratischen Initiative zur Einführung einer direkten Bundessteuer zum Ausdruck kam. Nach 1925 aber, als dank der Blüte der Wirtschaft die Bundeseinnahmen ständig stiegen und das Gleichgewicht im Bundeshaushalt wieder

1) Blätter, 15. März 1920.

2) Blätter, 15. Juni 1922, Veröffentlichung des Vorortes und Schweizerischen Handels- und Industrievereins, Heft 2, Sept. 1929.

3) vergl. Blätter 15. September 1918, 15. März 1920, AGZ 7. Mai 1921, Bericht, Bankverein vom September 1920.

hergestellt werden konnte, traten Industrie und Handel für eine beschleunigte Schuldentilgung ein. (4) Sie wollten damit auch eine Verlängerung der Kriegssteuern verhindern. Dafür befürworteten sie aber Einschränkungen auf der Ausgaben-seite, die im Konjunkturaufschwung nun wieder möglich schienen. Wegleitend für sie war aber noch eine andere Idee.

Die gestiegenen Einnahmen nach 1925 verleiteten das Parlament zur Bewilligung weiterer Ausgaben. In Kreisen von Grosshandel und Exportindustrie, die ja Anhänger eines weitgehenden Liberalismus geblieben waren, wurde eine freiere Ausgabengestaltung und der damit verbundene Ausbau zum Wohlfahrtsstaat nicht mit allzu grosser Begeisterung aufgenommen. Man sah darin eine Belastung der Wirtschaft zugunsten unproduktiver Staatstätigkeit. Aus diesem Grunde trat man für Schuldentilgung durch Sparen ein. (4) Man versuchte den Staat knapp an finanziellen Mitteln zu halten, um eine zu grosse Ausweitung der Staatstätigkeit zu verhindern.

Die Befürwortung einer langsamen Tilgung nach Kriegsende hatte auch die Stellungnahme der Unternehmerschaft in bezug auf die Wiederholung der Kriegssteuern bestimmt. Sie hatte sich vor allem für eine Einschränkung des Begriffes der Mobilisationsschuld eingesetzt, die durch diese Steuer zu tilgen war und dabei durchblicken lassen, dass die gesamte Tilgung auf eine breitere Basis gestellt werden müsse. (5)

Die wiederholte Kriegsteuer weist uns nun auf die möglichen Tilgungsmittel hin. Wie wir festgestellt haben, waren Handel und Industrie gegen eine dauernde direkte Bundessteuer aufgetreten. Auch die Verlängerung der Kriegsgewinnsteuer hatten sie bekämpft. (6)

Den Zöllen gegenüber zeigten sie eine wenig einheitliche Haltung. 1920, anlässlich der Konferenz von Kandersteg hatten sie sich gegen Zollerhöhungen ausgesprochen, dann distanzierten sie sich wohl aus politisch taktischen Gründen von der Zollinitiative, (7) wandten sich aber 1925 in einer Eingabe an den Bundesrat, worin sie gegen die Lebensverteuerung durch die Zölle Stellung nahmen.

Die Lage des Kapitalmarktes nach dem Kriege machte das Grossunternehmertum auch zum Gegner der Couponssteuern. Nach Beendigung der Feindseligkeiten erwartete man, dass Bund, Kantone und Gemeinden weniger Anleihebedürfnisse hätten, dafür aber diejenigen von Handel und Industrie eher zur Geltung kämen. (8) Man wünschte auch ein Sinken des Zinsfusses. (9) Die Kapitalknappheit hielt aber weiter an. Darauf wurde verschiedentlich in der der Industrie und dem Handel

4) Blätter, 15. Dezember 1925, 15. März 1928, 30. Mai 1930.

5) Schär, a.a.O., S. 68, Blätter 15. Dezember 1920.

6) Blätter, 15. März 1920.

7) Handels- & Industrieverein, Zirkularschreiben des Vorortes, 6. März 1923.

8) Blätter, 15. Januar 1919.

9) Politische Rundschau Heft 4, April 1922.

nachstehenden Presse gegen die Couponssteuer polemisiert, da diese die Ersparnisbildung hindere. (10) Es wurde befürchtet, infolge dieser Steuern suche das Kapital eher Anlagen im Ausland oder auf dem Hypothekarmarkt, was, wenn noch der Anleiensbedarf öffentlicher Körperschaften hinzukam, zinsverteuernd auf dem Kapitalmarkt wirken müsse.

Es muss festgestellt werden, dass die Unternehmerschaft in keiner Weise sehr steuerfreundlich eingestellt war. Sie erklärte geradezu, die Schulden der Kriegszeit könnten nur von der Ausgabe Seite her getilgt werden, an die Schaffung neuer Einnahmequellen sei bei der heutigen Belastung der Produktion nicht mehr zu denken. (11) Steuern bedeuteten für sie Kosten, die sich mit dem Erstarken der Arbeiterschaft schwerlich auf diese abwälzen liessen und somit entweder die Produkte verteuerten und die Konkurrenzfähigkeit herabmindern mussten, oder dann den Gewinn schmälerten. So wenigstens argumentierten die Kreise um Handel und Industrie. Die einzigen Steuern, die sich noch halbwegs befürworteten, waren solche auf Alkohol und Tabak und den Luxusverbrauch. (12) Im übrigen beklagten sie sich ständig über die hohe Steuerlast. (13)

Diese verständliche Steuerunfreundlichkeit will aber noch nicht besagen, dass diese Wirtschaftsgruppe nicht selbst mit Ideen betreffend die Tilgung der Bundesschuld hätte aufwarten können. Ihr Motto war das Sparen. (14) Die Ausgaben sollten eingeschränkt werden, wo immer es nur möglich wäre. Man versuchte oft, die schlechte Finanzlage auf die starke Vermehrung der Staatsausgaben und die Zunahme des Beamtenkörpers zurückzuführen. (15) Sparmassnahmen sollten dazu führen, dass eine wirkliche Tilgung der Staatsschuld durch Rechnungsüberschüsse erreicht werde. Sie sollten eine Weiterverschuldung verhindern. Immer wenn der Bund an eine neue Aufgabe herantrat, wurde ihm bedeutet, dass beim Bestehen einer derartigen Schuld zuerst an deren Abtragung gedacht werden müsse, bevor man neue Aufgaben in Angriff nehmen könne. Dieses Argument wurde gegen die Altersversicherung, die Lebensmittelversorgung, das Getreidemonopol und die landwirtschaftlichen Subventionen eingewendet. (16) Für die damals in Handel und Industrie führende Schicht ist eine solche Gesinnung verständlich. Der grösste Teil dieser Leute hatte ihr Unternehmen durch eiserne Arbeit und nüchterne, sparsame Lebensweise zur Blüte gebracht. Diese Sparsamkeit wollten sie nun auch auf den Bundeshaushalt übertra-

10) Blätter, 15. März 1920.

11) AGZ, 15. Dezember 1923.

12) Blätter, 15. März 1928, 30. Mai 1930.

13) AGZ, 18. Februar 1922, 3. März 1923, Blätter, 15. Dezember 1922, 15. März 1923, 15. Januar 1925, 15. Dezember 1925.

14) Blätter, 15. März 1928, 30. Mai 1930.

15) AGZ, 18. Februar 1922.

16) AGZ, 3. März 1923, 18. Febr. 1922, Blätter, 15. März 1923, 15. Februar 1924.

gen; in ihr sahen sie die Rettung der Staatsfinanzen. Dabei dachten sie aber weitgehend konservativ. Für ihre Begriffe hatte der Krieg einfach eine Schuld für den Staat gebracht. Dass aber eine wirtschaftlich und geistig ganz neue Entwicklung dem Staate zusätzliche Aufgaben übertragen könnte, wollte die Mehrzahl der Unternehmer nicht wahrhaben.

Wie wir feststellen können, wurde die Schuld des Bundes in den Nachkriegsjahren zusammen mit den Ausgaben für den Zinsendienst von Grosshandel und Industrie als hindernd empfunden, weil die Ausgaben für den Schuldendienst einen Gross-
teil der Einnahmen verschlangen. Das bedeutete bei steigenden Ausgaben dauernd erhöhte Steuern oder andauernde Neuverschuldung. Da weder das eine noch das andere im Interesse der untersuchten Wirtschaftsgruppe sein konnte, befürwortete sie eine langandauernde Tilgung. Diese sollte vor allem in guten Konjunkturjahren durch Ausgabenbeschränkung erfolgen. Eine schärfere Tilgungssteuer wurde abgelehnt, da sie nach Ansicht dieser Kreise ihrer Konkurrenzfähigkeit im Auslande abträglich sein musste.

Letzterer Gedanke erscheint sehr problematisch, wenn man bedenkt, dass Einkommens- und Vermögenssteuern aus dem Gewinn der Unternehmungen bestritten werden und somit im allgemeinen nicht kostenerhöhend wirken. Ausserdem werden durch Tilgungen wieder Gelder auf dem Kapitalmarkt frei, was Zinsreduktionen nach sich ziehen kann, also Kostenverminderung bedeutet; zudem entscheiden nicht die Kosten allein über die Konkurrenzfähigkeit eines Produktes, sondern die Gesamtheit der Faktoren, die seine Stellung am Markte bestimmen.

D. Die Arbeiterschaft:

Die Verwirklichung der Forderungen der Arbeiterschaft hatte durch den ersten Weltkrieg eine Verzögerung erfahren. Viele Arbeiter hatten lange Zeit im Wehrkleid an der Grenze gestanden und waren nicht selten deswegen in Not geraten. Gewerkschaftsbund und Sozialdemokratische Partei waren unter dem Einfluss ausländischer Emigranten mit vermehrt klassenkämpferischem Geist durchwirkt worden. Der bürgerliche Staat wurde als etwas Unzeitgemässes empfunden und bildete der Gegenstand immer schärferer Kritik. Die Arbeiter, die mitten im Kampf um die Verbesserung ihres manchmal nicht beneidenswerten Loses standen, verlangten eine umfangreichere Pflege des Gemeinwohls durch den Staat und vermehrte soziale Sicherheit. Der Weltkrieg und die nachfolgende Arbeitslosigkeit hatten ihnen deutlich gezeigt, wie unsicher ihre wirtschaftliche Lage in Wirklichkeit war. Sie forderten Alters- und Arbeitslosenversicherung, Tuberkulosenfürsorge und vermehrte wirtschaftspolitische Intervention durch den Bund. Dabei durfte auf keinen Fall die starke finanzielle Belastung des Bundes eine Rolle spielen, die seitens des Bundesrates immer wieder in den Vordergrund gestellt wurde. (1)

1) Gewerkl. Rundschau Nr. 10, Oktober 1923, S. 146.

"Dem Arbeiter kann es ja gleichgültig sein, ob eine Milliardenschuld weiterbesteht, solange er nicht mit seinem Einkommen für die Zinsen dieser Schuld aufzukommen hat", schreibt Meierhans. Doch die Arbeiterschaft dachte anders. Sie sah ihr Interesse in einer raschen Tilgung der Bundesschuld. Die Vertreter der Arbeiter im Parlament erklärten ausdrücklich, dass sie trotz ihrer Kritik am bürgerlichen Staat bereit seien, an der Sanierung der Finanzen mitzuhelfen. (2) Solange eine grosse Schuld verzinst werden musste, konnten die Arbeiter beim damaligen Stand der Einnahmen und den politischen Machtverhältnissen nicht mit der Erweiterung der Sozialpolitik in dem von ihnen gewünschten Umfange rechnen. Das Ziel ihrer Bestrebungen musste also sein, entweder eine rasche Schuldentilgung zu erwirken, und damit die Ausgaben für den Zinsendienst einzuschränken, oder dem Bunde neue Einnahmequellen zu verschaffen, die es ihm trotz der Last der Bundesschuld ermöglicht hätten, seine sozialen Leistungen zu vergrössern. Die Interessen der Sozialdemokraten schienen also für eine rasche Schuldentilgung zu sprechen. Ueber die Art und Weise der Tilgung hatten sie ihre eigenen Ideen. "Die Grenzbesetzung war nach Ansicht der Sozialisten im Interesse des Besitzes durchgeführt worden, also entsprach es den Grundsätzen der Billigkeit und Gerechtigkeit, wenn den Besitzenden die Kosten derselben überbunden wurden". (3) Sie verlangten von Anfang an eine vollständige Deckung der Mobilisationskosten durch Besitzsteuern, (4) eine Forderung, die schon der Punkt 9 des Ultimatums des Oltenener Komitees anlässlich des Generalstreikes enthalten hatte. Aus dieser Einstellung heraus schlug die sozialdemokratische Partei die Einführung einer direkten Bundessteuer in einer Volksinitiative vor. Durch verhältnismässig hohe steuerfreie Beträge (5) und durch die scharfe Progression wurde diese zur Besitzsteuer gestempelt. Sie sollte dem Bunde die nötigen Mittel zur Verzinsung und Deckung der Bundesschuld verschaffen und dem Bundeshaushalt eine weniger konjunktorempfindliche Einnahmebasis als die Zölle geben. Hauptsächlich die am Zollschutz interessierten Kreise und die Föderalisten der Zentral- und Welschschweiz brachten diese Steuer in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1918 zu Fall.

Der Versuch der sozialdemokratischen Partei, die Schuld durch den Besitz tilgen zu lassen, und die Einnahmenseite auf eine elastischere Basis zu stellen, war damit vorerst gescheitert. Viele Kreise aber, ohne Unterschied der Partei, traten für eine rasche Schuldentilgung ein. (6) Man schritt zu einer Wiederholung der Kriegssteuer, die dann im letzten Augenblick vor der Abstimmung von den

2) Sten. Bull. NR 22. September 1920, Huber.

3) P. Meierhans, Zur Steuerpolitik der schweizerischen Sozialdemokratie, Diss. Zürich 1922, S. 71.

4) Ebenda S. 71.

5) Fr. 5000.-- Einkommen, Fr. 20'000.-- Vermögen.

6) Schär a.a.O., S. 67.

Sozialdemokraten abgelehnt wurde. Die Gründe dafür sind bezeichnend. Sie sahen darin, dass eine direkte Steuer, die mehr den Besitz traf, nur temporär, die von ihnen bekämpften Verbrauchssteuern aber dauernd erhoben wurden, eine Bevorzugung der besitzenden Klassen. Ferner bemängelten sie, dass nicht die ganze durch die Mobilisation verursachte Schuld getilgt werden sollte. Die Entlastung der unteren Einkommensschichten schien ihnen zu gering. (7) Ausserdem kritisierten sie, dass dem Bunde keine dauernde elastische Einnahmebasis geschaffen werde, die ihm die Uebernahme sozialer Aufgaben - trotz Schuldendienstlasten - gestattet hätte.

Das letzte Argument gegen die wiederholte Kriegssteuer zeigt sehr deutlich, dass die Sozialdemokraten eine Beseitigung der Schuld nur deshalb wünschten, weil diese ihnen damals ein Hindernis auf dem Wege zum Wohlfahrtsstaat schien. Die Tilgung der Bundesschuld war ihnen nicht Endzweck.

Das zeigte sich dann auch, als trotz der zweiten Kriegssteuer und der 1921 erfolgten Erhöhung des Gebrauchsolltarifes, die den Bundeshaushalt sanieren helfen sollten, die Schuld des Bundes noch zunahm. Die sozialistischen Arbeiterschriften nun zur Vermögensabgabeinitiative, die Bund und Kantone die finanziellen Mittel zur Verwirklichung von Sozialleistungen in die Hand legen sollte, und zwar ohne Rücksicht auf Staatsschuld und Zinsendienst. Eine ähnliche Abgabe war schon von bürgerlicher Seite durch die Motion Goetschel im Nationalrat am 19. April 1918 angeregt worden, von der sozialdemokratischen Partei aber abgelehnt worden, weil "der Sozialismus nicht die Zerstörung der Wirtschaft, sondern die höchstmögliche Steigerung der Auswirkung der Produktivkräfte fördert". (8) Der Zweck jener vorgeschlagenen Vermögensabgabe war aber die Schuldentilgung gewesen. Nun traten die Sozialisten selbst mit einer Vermögensabgabe auf den Plan. Dabei darf man aber nicht vergessen, dass deren Zweck neben der Finanzierung von sozialpolitischen Werken etwas anderes war, nämlich "Beteiligung des Staates an der Grossindustrie und im Grossgewerbe und Sozialisierung eines Teiles der Wirtschaft". (9) Diese Initiative wurde am 3. Dezember 1922 von der Mehrheit des Schweizervolkes abgelehnt. Man hat immer wieder versucht, den Sozialdemokraten auf Grund dieser Initiative Gleichgültigkeit in bezug auf die Verschuldung des Bundes vorzuwerfen. Dies ist u.E. nicht unbedingt richtig. In Anbetracht der ihnen katastrophal erscheinenden Lage der eidgenössischen Finanzen und der grossen Bundesschuld, suchten die Arbeiter einen anderen Weg zur Verwirklichung ihrer Postulate, die ihnen am meisten am Herzen lagen, und deretwegen sie die Verschuldung des Bundes bekämpften.

Wenn es noch einer weiteren Tatsache bedurft hätte, die Gesinnung der damaligen Arbeiter zur Verschuldung des Bundes darzulegen, so könnte auch noch auf ih-

7) Meierhans, a.a.O., S. 72.

8) Sten. Bull. NR. 19. April 1918, G. Müller.

9) Meierhans, a.a.O., S. 139.

re Einstellung gegenüber den Zöllen hingewiesen werden. Zwar wurde der Zolltarif deswegen bekämpft, weil er das Leben der unteren Klassen verteuerte. (10) Eine Tilgung der Bundesschuld durch Verbrauchssteuern schien der Arbeiterschaft auch ungerecht, weil die Hauptlast der Schuldabtragung so auf den ärmeren Schichten der Bevölkerung läge, für die die Verbrauchssteuern regressiv wirken würden. Nicht minder wichtig war aber für die Arbeiterführer der Umstand, dass Zölle eine zu unsichere und zu konjunkturgebundene Einnahme im Hinblick auf die dauernde Finanzierung der von ihnen geforderten Sozialpolitik des Bundes bedeuteten. Gerade in Krisenzeiten, wenn die Ausgaben für Arbeitslosenversicherung und Fürsorge steigen mussten, sanken im allgemeinen die Zolleinnahmen. Weiterführung der sozialpolitischen Ausgaben musste notgedrungen weitere Verschuldung zur Folge haben. Die Unterstützung der Zollinitiative durch die Sozialdemokraten mag eine bewusste Unterminierung der Zölle als Haupteinnahmequelle gewesen sein, um den Bund zur Erschliessung neuer Einnahmequellen zu zwingen. Man darf nicht übersehen, dass sie auch weitgehend aus propagandistischen Motiven erfolgt war.

Weisen alle bis jetzt aufgeführten Tatsachen darauf hin, dass die Arbeiter in der Bundesschuld ein Hindernis zu einer grosszügigeren Sozialpolitik des Bundes bekämpften, so darf nicht vergessen werden, dass von sozialistischer Seite auch die durch die Bundesverschuldung bedingte Neuverteilung des Volkseinkommens kritisiert wurde. Meierhans schreibt dazu:

"Die Sozialisten sahen in den damit notwendig verbundenen Ausgaben für den Schuldendienst eine schwere Belastung des Bundesbudgets, die den Ausbau sozialer Werke hinderte. Dann aber sollte den Kapitalisten eine Anlagegelegenheit genommen, auf dem Steuerwege ihre eidgenössischen Titel enteignet werden." (11)

So wurde von Seite der Sozialisten noch 1928 darauf aufmerksam gemacht, dass die Schuldzinsen 1913 nur 9 % der Gesamtausgaben der Staatsrechnung betragen hätten, während heute dieser Satz auf 30 % gestiegen sei. Gleichzeitig wurde auf die gegenüber 1913 gestiegenen Zinssätze aufmerksam gemacht. Die Kapitalisten hätten ein zweifaches Interesse an einer hohen Bundesschuld. Einmal bedeuteten die Zinszahlungen des Bundes ihnen eine bequeme Einnahmequelle und eine sichere Anlage. Auf Grund dieser Sicherheit sei es ihnen zweitens möglich, erst noch die Vorteile risikoreicher Industrieanlagen und des Kapitalexportes auszunützen. Diejenigen, die dann aber dieses Einkommen in Form von Verbrauchssteuern und Lebensmittelversteuerung zu bezahlen hätten, seien die Konsumenten und Arbeiter. (12) Dies

10) Sten. Bull. NR, 30. Januar 1923, Grimm, Schär.

11) Meierhans, a.a.O. S. 71.

12) Vergl. Gewerksch. Rundschau NR. 10, Okt. 1928, S. 305.

Sten. Bull. NR, 13. Dez. 1927, Bringolf.

Sten. Bull. NR, 9. Dez. 1926, Müller.

mag auch der Leitgedanke für die Befürwortung der Couponssteuer durch die Arbeiter gewesen sein, die dadurch das Einkommen der Kapitalisten zu schmälern gedachten.

Aus diesen Aeusserungen ist natürlich leicht der Schluss zu ziehen, dass eine geringere Schuld oder niedrigerer Zinsfuss im Interesse der Arbeiterkreise sein mussten, es sei denn, dass die kapitalbesitzenden Teile des Volkes den Betrag für den Zinsendienst selbst durch eine von ihnen getragene Schuldendienststeuer aufbrächten.

Wenn wir die Gesinnung der sozialistischen Arbeiterschaft im Hinblick auf die Bundesverschuldung der Kriegs- und Nachkriegszeit einer gesamthaften Würdigung unterziehen, so stellen wir fest, dass taktisch politische Interessen sie für eine Tilgung der Bundesschuld eintreten liessen. Kennzeichnend war neben klassenkämpferischem Geist vor allem die solide Gesinnung der damaligen Arbeiterschaft. Die grosse Masse der sozialistischen Arbeiter hätte nie daran gedacht, die Bundesgläubiger einfach zu enteignen. Selbst in Zeiten, da eine sehr revolutionäre Gesinnung zur Schau getragen wurde, anlässlich des Generalstreiks, dachte man noch an eine Tilgung der Staatsschuld, wenn auch ausschliesslich durch die Besitzenden. Ein einfaches Bestehenlassen der Bundesschuld und die gleichzeitige Sicherstellung des Zinsendienstes durch Besitzsteuern hätte allgemein sozialistischem Gedankengut zwar entsprochen. Die Arbeiterführer waren sich aber wohl bewusst, dass eine solche Politik von der grossen Masse des Schweizervolkes nie gebilligt worden wäre, die der Auffassung war, dass man zuerst seine Schulden zu bezahlen hätte und dann erst an neue Ausgaben herangehen könne. Sie hätten viel weniger Verständnis für ihre sozialpolitischen Forderungen gefunden, wenn sie nicht dafür besorgt gewesen wären, diese finanziell zu untermauern, indem sie die Sanierung des Bundeshaushaltes und die Tilgung der Bundesschuld befürworteten.

E. Die Anlagekapitalisten:

Auch die Anlagekapitalisten hatten die Folgen des ersten Weltkrieges gespürt. Die Entwertung ausländischer Valuten hatte vielen von ihnen grössere Verluste gebracht. (1) Die Teuerung kurz nach Kriegsende machte sich bei ihnen spürbar, weil das Zinseinkommen vorerst nicht im gleichen Masse stieg wie die Kosten der Lebenshaltung. (1) Doch muss festgestellt werden, dass letztere ab 1920 rapid sanken, während der Zinsfuss eigentlich 1924 seinen neuen Höhepunkt erreichte und dann sehr langsam abbröckelte. (2) Eher schien den Kapitalanlegern die Sicherheit ihrer Anlagen durch die schlechte Finanzlage der öffentlichen Körperschaften ge-

1) Basler Handelsbank, Bericht Nr. 284, Ende Januar 1921, Bericht A.G. Leu & Cie, 5. September 1920.

2) v. Castelberg a.a.O., S. 48.

fährdet. Ausserdem bewog sie die verworrene wirtschaftliche und politische Lage zu vermehrter Vorsicht. Dazu kam die Tatsache, dass durch den Zinsanstieg das vor dem Kriege angelegte niedriger verzinsliche Kapital eine gewisse Entwertung erfuhr. Die genannten Umstände bewogen die Kapitalanleger, in der Nachkriegszeit mit Vorliebe kurz- und mittelfristige Anleihen zu zeichnen. (3)

Die Anlagekapitalisten sind die Gläubiger des Bundes, für sie bedeuten die vom Bunde anlässlich Anleiheaufnahmen herausgegebenen Obligationen eine Ertragsquelle. Daher entschied der zinsfussbildende Kapitalmarkt, auf dem die Bundesanleihen schon damals eine nicht zu unterschätzende Rolle spielten, über ihren Bruttoertrag, der dann durch die Beschneidung durch Steuern zum Nettoertrag wurde. Das Hauptinteresse der Anlagekapitalisten musste daher der Anleiheaufnahme durch den Bund, den dabei gewährten Bedingungen und den Auswirkungen auf dem Kapitalmarkt gelten. Infolge einer gewissen Vertrauenskrise gegenüber den staatlichen Schuldnern, deren Wurzeln wir bis ins Ausland suchen müssen, und infolge der erwähnten Entwertung langfristiger Anlagen hatte der Bund vorerst grosse Mühe, überhaupt langfristig Kapital zu erhalten. (4) Er suchte, sich daher unmittelbar nach Kriegsende hauptsächlich kurzfristig auf dem Geldmarkte einzudecken. Anfangs der zwanziger Jahre begann er diese kurzfristigen Schulden durch Anleihen mit langer Laufzeit zu konsolidieren. 1922 tat er dies mit einer Anleihebegebung, deren Zinsfuss von $5\frac{1}{2}\%$ allgemein als übersetzt galt, und die dann auch entsprechend überzeichnet wurde. Er nahm gleich 300 Millionen Franken statt der aufgelegten 100 Millionen Franken an, was ihm sogar die Kritik der Anlagekapitalisten zuzog. Sie erklärten, dass dieser hohe Zins ihnen wohl oberflächlich und auf kurze Sicht gesehen einen Vorteil brächte, dass aber auf lange Sicht sich dadurch der Kurswert der älteren niedriger verzinslichen Bundesanleihen senke, was ihnen zum Nachteil gereichen könne. (5) Kurserschütterungen der älteren Anleihen würden aber die Finanzgebarung der öffentlichen Körperschaften in Verwirrung bringen und deren Kredit verteuern. (6). Dabei stellten sie fest, dass der schweizerische Anlagekapitalist in seiner grossen Mehrzahl ein Rentner und Sparer des Mittelstandes sei, der während seiner jungen Jahre nicht vom Kapitalertrag lebe, sondern ein Vermögen für alte und kranke Tage schaffe. (7) Für diese Leute aber wiege der Ertrag eines momentanen hohen Zinsfusses weniger schwer als die durch ihn verursachte Vermögensschmälerung. (7) So ist auch verständlich, dass in diesen Kreisen das Dollaran-

3) Finanz Revue, 8. Februar 1919, Basler Handelsbank Bericht Nr. 284, Januar 1920, Effekten Kursblatt Schweiz. Bankgesellschaft 8. Februar 1919, 17. Februar 1920.

4) Basler Handelsbank, Bericht Nr. 284, Ende Januar 1921.

5) Finanz Revue, 18. Januar 1922, 8. Februar 1922, 22. Februar 1922, 8. November 1923.

6) Finanz Revue, 18. März 1925.

7) Finanz Revue, 3. April 1924, 22. Oktober 1924, 12. März 1930.

leihen in den Vereinigten Staaten schon deshalb begrüsst wurde, weil es mithelfe, den Kapitalmarkt zu entlasten. (8) Gewünscht wurde von dieser Wirtschaftsgruppe ein stabiler Zinsfuss, nicht einer, der sprunghaft in die Höhe gehe. Doch darf man deshalb nicht annehmen, dass die Kapitalanleger den hohen Zinsfuss an sich verurteilt hätten, weil dem Bunde damit mehr Ausgaben für den Schuldendienst erwachsen. Das zeigte sich Ende der zwanziger Jahre klar, als es dem Bunde gelang, dank dem gesunkenen Zinsfuss günstige Konvertierungen vorzunehmen. Man vergass nun nicht, warnend darauf hinzuweisen, dass vor allem das ausländische Fluchtkapital jetzt Bundesanleihen zeichne. Nur deshalb sei es möglich, so niedrig verzinsliche Anleihen aufzulegen. Ja man verstieg sich sogar soweit, für die alten Bundesgläubiger eine entsprechend hohe Konversionssumme zu verlangen. (9) Das beweist, dass für den Anlagekapitalisten in bezug auf die Bundesschuld in erster Linie rein privatwirtschaftliche Ertragsinteressen massgebend waren.

Dieser Ertrag, den wir mit Bruttoertrag bezeichnen möchten, lief nun Gefahr, von der durch eine Tilgung verursachten vermehrten Steuerlast geschmälert zu werden. Diese Tatsache müssen wir berücksichtigen, wenn wir die Einstellung der Kapitalanleger zur Tilgung der Bundesschuld verstehen wollen. Zwar wurde von ihnen betont, dass sie grösstes Interesse an einem finanziell gesunden Bunde hätten. (10) Das leuchtet auch ohne weiteres ein, wenn wir an das Interesse des Rentners an der Sicherheit seiner Anlage denken. Doch dominierte im allgemeinen eher das Ertragsinteresse. Was sie wünschten, war eine langsame Tilgung durch Rückkauf der Obligationen an der Börse. (11)

Sie erklärten sich aber bereit, ihren Teil an eine langsame Tilgung beizutragen, ja sie sahen sogar ein, dass der Bund über vermehrte Mittel für seine sozialpolitische Tätigkeit verfügen müsse. (12) Dagegen wandten sie sich entschlossen gegen die Zumutung, dass die Kapitalbesitzer die Nutzniesser der Mobilisation gewesen seien und daher die Hauptschuldenlast auf sich zu nehmen hätten. Sie wiesen darauf hin, dass auch von ihrer Seite der nötige Anteil der Kriegslast getragen worden sei, da sie Mobilisationsanleihen gezeichnet hätten in Momenten, wo vielleicht das Kapital einträglicher im Ausland hätte angelegt werden können. (13) Aus dieser Einstellung heraus wandten sie sich gegen jede Art von Vermögensabgabe, (14) ein Grundsatz, den die Bankvertreter an der Finanzkonferenz in Kandersteg

8) Finanz Revue, 21. Februar 1924, 3. April 1924, 10. April 1924, Bulletin Schweiz. Kreditanstalt April 1924.

9) Finanz Revue, 17. September 1930.

10) Finanz Revue, 24. Mai 1921.

11) Finanz Revue, 10. September 1930.

12) Basler Handelsbank, Bericht Juli 1919 Nr. 272.

13) Basler Handelsbank, Bericht Juli 1919 Nr. 271.

14) Gemeint sind Abgaben lt. Motion Goetschel und sozialistische Initiative.

immer wieder geltend machten. (15) In bezug auf die sozialdemokratische Initiative wiesen sie auf die Gefahr einer Kapitalflucht ins Ausland und steigende Schuldzinsen hin. (16)

Kriegs- und Kriegsgewinnsteuer wurden von diesen Kreisen als Ertragsschmälerung nicht gerne gesehen. 1930, als eine Verlängerung der ersteren zu drohen schien, wurde argumentiert, eine direkte Bundessteuer sei zu einförmig. Sie schlage alles über einen Leist und trage den ungleichmässigen Verhältnissen und dem ungleichen Geldwert in den verschiedenen Kantonen nicht Rechnung. (17)

Gegenüber der scheinbaren Tilgung durch die wiederholte Kriegssteuer, die durch Rechnungsdefizite wieder wettgemacht wurde, zeigten sich diese Kreise sehr wachsam. Immer wieder wurde einer wirklichen Tilgung das Wort gesprochen und dabei Einsparungen im Bundeshaushalt, vor allem bei den Personalausgaben empfohlen. (18) Der Anlagekapitalist, der in der Schweiz weitgehend mit dem Rentner identisch ist, der sich sein Vermögen während eines Lebens erspart hat, zeichnet sich in erster Linie durch einen starken Unabhängigkeitssinn aus. Er hat gespart, damit er in alten und kranken Tagen vom Staate unabhängig bleibe. Aus dieser Einstellung heraus ist er kein Freund grosser Intervention des Staates, die er ja doch mit Steuern zu finanzieren hat. Er trat daher auch nach dem ersten Weltkrieg ständig für Sparmassnahmen ein, wovon er sich am ehesten eine Gesundung der Staatsfinanzen versprach. (18)

Wenn aus Arbeiterkreisen im Hinblick auf die dortige Auffassung des Verteilungsproblems darauf hingewiesen wurde, dass die Höhe des Postens Schuldendienst eine grosse Belastung für die Haushaltrechnung des Bundes bedeute, deren Nutzniesser bei steigendem Zinsfuss die Staatsgläubiger seien; wenn dann weiter gestützt auf diese Gedanken der Einführung und schliesslich der Erweiterung der Couponssteuer beigespflichtet wurde, so verteidigten sich die Anlagekapitalisten gegen diese Steuer mit dem Hinweis, dass auch ohne die grösseren Ausgaben für den Schuldendienst kaum das Budgetgleichgewicht erreicht worden wäre. Kriegssteuer und Zölle hätten auch bei geringerem Zinsendienst nicht reduziert werden können. (19) Mag dieses Argument auch stichhaltig sein, so war es doch zu wenig stark, um die politisch schwache Gruppe der Rentner vor einer Couponssteuer zu bewahren.

15) Protokoll der Jahresversammlung der Schweizerischen Bankier-Vereinigung, Lausanne, 25. September 1920.

16) Finanz Revue, 24. Mai 1921, 17. August 1922, Bankgesellschaft Bericht Oktober 1922, Bulletin der Schweiz. Kreditanstalt, Oktober 1922.

17) Finanz Revue, 10. September 1930.

18) Finanz Revue, 22. November 1923, 19. November 1924, 10. September 1930, Bankgesellschaft Bulletin November 1923.

19) Finanz Revue, 24. Mai 1921.

Man kommt bei der Betrachtung des Tilgungsproblems vom Anlagekapitalistenstandpunkt aus nicht darum herum, festzustellen, dass diese Wirtschaftsgruppe kaum zu grossen Klagen Anlass hatte. Wohl waren in der Nachkriegszeit durch Kriegs- und Couponssteuer in erster Linie ihre Erträge beschnitten worden, anderseits aber war der Zinsfuss allgemein gestiegen, wodurch der Nettoertrag der Kapitalanlagen eher grösser wurde. Die Äusserungen dieser Kreise in bezug auf die drückende Steuerlast sind eher als vorbeugend aufzufassen.

Die Bundesschuld konnte dieser Wirtschaftsgruppe nicht gleichgültig sein. Sie befürchtete von übermässiger Verschuldung Rückwirkungen auf Währung und Sicherheit ihrer Papiere. Im allgemeinen war das Tilgungsinteresse mässig. Es wurde eher einer Ausgabendrosselung das Wort gesprochen, als einer Tilgungssteuer im Gewande einer direkten Bundessteuer. Man war ja sogar an einer Beanspruchung des Kapitalmarktes durch den Bund interessiert und buchte hohe Zinsen, wenn sie stabil blieben als angenehmes Einkommen, das man umso mehr verdient zu haben glaubte, als man während des Krieges durch Anleihezeichnung sein Opfer gebracht hatte.

Allerdings darf dieses "Opfer" nicht überschätzt werden. Die meisten Mobilisationsanleihen wurden zu hohem Zinsfuss (5 % und mehr) ausgegeben und bedeuteten für ihre Zeichner eine einträgliche und sichere Anlage, die, wenn man Ertrag und Sicherheit zusammen betrachtet, auch nicht durch ausländische Anlagemöglichkeiten hätte überboten werden können.

F. Das Gewerbe:

Während des Krieges war der Gewerbestand durch die kriegswirtschaftlichen Massnahmen und die Rationierung stark getroffen worden. Die Nachkriegskrise mit den sinkenden Preisen und den gestiegenen Steuerlasten gaben ihm zu schaffen, ohne dass er sich besonders beklagt hätte. In seinen Reihen treffen wir noch am ehesten Leute mit gesunder Hausvatermentalität, die in guten Zeiten gespart hatten, damit sie, wenn es ihnen wirtschaftlich schlechter gehen sollte, noch eine gewisse Zeit von ihren Reserven zehren konnten. Der Gesinnung des Gewerbestandes entsprach es, dass man kämpfen und arbeiten müsse, um überhaupt leben zu können. Er war weniger auf grosse Gewinne erpicht, sondern erwartete, dass ihm seine Arbeit genug für ein standesgemässes Auskommen einbringen werde. Entsprechend dieser Lebensauffassung waren die Angehörigen des Gewerbestandes stets ruhige Staatsbürger, die ihre Forderungen zwar bestimmt und hartnäckig vertraten, aber vom Staate keine grossen Geldleistungen, sondern eher Eingriffe in die Wettbewerbsordnung verlangten.

Vom Standpunkt des klug rechnenden Hausvaters aus schien es ihnen vollkommen in Ordnung, wenn der Bund seine Schulden tilgte und sich bemühte, für seine neuen sozialen Aufgaben neue Mittel zu beschaffen. Doch ging ihnen die Schuldentilgung vor. Das zeigte sich anlässlich der Vermögensabgabeinitiative, der sie

vorwarfen, sie trage nicht dazu bei, die Schulden des Bundes abzutragen. (1) Sie erkannten, dass der Schuldendienst eine schwere Belastung für den Bundeshaushalt bringe, (2) und traten deshalb für eine Wiederholung der Kriegsteuer ein, (3) nachdem sie auch die Kriegsgewinnsteuer befürwortet hatten. (4) Doch verfochten sie dabei bewusst eine zweckgebundene, temporäre Tilgungssteuer. Das beweist ihre Ablehnung der dauernden direkten Bundessteuer, wie sie die Sozialdemokraten vorgeschlagen hatten. (5) Sie sahen ein, dass die Tilgung durch den Besitz getragen werden müsste, wehrten sich aber gegen jede weitere Belastung durch den Bund. Schon die Initiative Rothenberger, die 250 Millionen Franken aus den Einnahmen der Kriegsteuer vorschlug, wurde von ihnen heftig bekämpft. (6) Mit ihr drohte eine Verlängerung der Kriegsteuer für einen andern Zweck als den der Schuldentilgung. Für die letztere nahmen sie das Opfer einer direkten Bundessteuer auf sich, für einen andern Zweck keinesfalls. Sie wiesen anlässlich der Abstimmungskampagne auf die grosse Belastung der Haushaltrechnung durch den Zinsendienst hin. Diese verlange, dass die wiederholte Kriegsteuer für die Schuldentilgung reserviert bleiben müsse. Diese Tilgungsbereitschaft war aber auch interessenbedingt. Man sah in Gewerbekreisen klar, dass den von der Arbeiterseite gestellten sozialen Forderungen nachgegeben werden müsse. Solange aber der Schuldendienst in hohem Masse die Staatsrechnung des Bundes belastete, waren erhöhte Sozialausgaben gleichbedeutend mit höheren Steuern und vor allem mit einer direkten Bundessteuer. Das Gewerbe betonte ausdrücklich, dass es eine direkte Bundessteuer ablehne, da es sie als ungerecht empfinde, weil sie alle Steuerpflichtigen nach den gleichen Grundsätzen behandle, wo doch in seinem Stande die Verhältnisse von Kanton zu Kanton verschieden seien. (7) Es bekämpfte daher 1930 die mögliche Verlängerung der Kriegsteuer und verwies den Bund für die Tilgung der Restschuld auf Einsparungen bei den Ausgaben. (8)

Auf eidgenössischem Boden konnte das Gewerbe sich höchstens für Verbrauchssteuern erwärmen. Nach dem Kriege erschienen ihm Schutzzölle im Hinblick auf das Valutadumping treibende und billiger produzierende Ausland doppelt nötig. Darum schloss sich das Gewerbe mit den Bauern zur Unterstützung des neuen Gebrauchtstarifes von 1921 zusammen. Dabei schob man gerne die Bundesfinanzen in den Vordergrund und erklärte, die Zolleinnahmen kämen ja in der Form von Sozialausgaben

1) Gewerbezeitung, 4. Februar 1922.

2) Gewerbezeitung, 4. Februar 1922, 16. Mai 1925, 27. Dezember 1930.

3) Gewerbezeitung, 23. August 1919.

4) Mitteilungen der kantonalbernischen Handels- und Gewerbekammer Nr. 2, April 1918.

5) Gewerbezeitung, 23. August 1919.

6) Gewerbezeitung, 2. Mai 1925, 16. Mai 1925.

7) Gewerbezeitung, 23. August 1919.

8) Gewerbezeitung, 9. August 1930, 27. Dezember 1930.

wieder in das Volk zurück. (9) Als Hauptargument gegenüber der Zollinitiative wurde betont, dass in Anbetracht der gewaltigen Bundesschuld und den gestiegenen Ausgaben, der Bund es sich nie gestatten könne, auf diese Einnahme zu verzichten. (10) Die Gewerbetreibenden waren auch einer Tabaksteuer nicht ungünstig gesinnt, (11) bekämpften aber das Tabakmonopol, da sie in jedem Monopol die Staatskonkurrenz und ein Hinübergleiten zum Sozialismus sahen. (12)

Weniger begreiflich scheint es vorerst, dass die Gewerbler sich gegen die Couponssteuer auflehnten. Man darf aber nicht vergessen, dass mehrere Momente vom gewerblichen Standpunkt aus gegen eine Couponssteuer sprachen. Der Unabhängigkeitssinn dieser Kreise liess sie für die alten Tage selbst sorgen und sparen. Diese Sparbatzen waren aber oft in der Form von Wertpapieren angelegt. Ausserdem zwangen Kapitalmangel oder Erbschaften das Gewerbe oft dazu, seinen Unternehmungen die Form einer Kapitalgesellschaft zu geben; und dazu war es entsprechend dem damaligen knappen Kapitalmarkt der Meinung, die Zinsgläubiger seien wohl imstande, diese Steuer auf die Schuldner in der Form von Zinserhöhungen abzuwälzen. (13)

Gegen eine Neuverschuldung trat der Gewerbebestand mit aller Energie auf. Es drang durch alle seine Äusserungen immer wieder der Standpunkt, auch im Bunde hätten sich die Ausgaben nach den Einnahmen zu richten. Es sollte nach Möglichkeit gespart werden. Das Gewerbe erklärte, die Altersversicherung dürfe nur eingeführt werden, wenn gleichzeitig für die nötige Finanzierung gesorgt sei. (14) Man wies dauernd darauf hin, dass man erst an ein solches Werk denken dürfe, wenn die Ausgaben für den Zinsendienst sich so verringert hätten, dass sie nicht mehr eine Belastung für den Bundeshaushalt bedeuten würden, die aus den vorhandenen Einnahmen kaum bestritten werden könne.

Man darf aber nicht annehmen, der Gewerbebestand habe nur Ausgabeneinsparungen das Wort geredet. Er erkannte vollkommen die Notwendigkeit von Sozialwerken wie der Arbeitslosenversicherung an. Er schien einzusehen, dass der Zinsendienst und die anderen Mehrausgaben, die nicht zu umgehen waren, neue Einnahmen erforderten. Darum sprach er einer Sanierung der Bundesfinanzen durch Einsparungen aber auch durch Mehreinnahmen das Wort. (15) Es ist eigentlich erstaunlich, dass gerade in den sonst so konservativen Kreisen des Gewerbes ein realer Sinn für die neue Entwicklung zum Ausdruck kam.

9) Gewerbezeitung, 15. November 1919.

10) Politische Rundschau, Januar 1923, Heft 1.

11) Gewerbezeitung, 23. August 1919.

12) Gewerbezeitung, 4. Dezember 1920.

13) Mitteilungen der kant. bernischen Handels- und Gewerbekammer, Nr. 4, Oktober 1925.

14) Gewerbezeitung, 18. Oktober 1919, 4. Dezember 1920.

15) Gewerbezeitung, 27. Dezember 1930, 23. August 1919, 18. Dezember 1920.

Vielleicht nirgends wie in diesem Stände finden wir eine gewisse Opferwilligkeit in bezug auf die Bundesschuld. Es wurde eingesehen, dass diese getilgt werden musste, und dass - da zeigte sich typisch das konservative Element im Gewerbestand - man erst wieder in die gelobte Zeit vor dem Kriege zurückkehren konnte, wenn man die Bundesschuld abgetragen hatte. Doch war auch diese Wirtschaftsgruppe keineswegs bereit, dem Bunde Einnahmen, die über eine Ausgleichung der Mehrbelastung durch den Schuldendienst hinaus gingen, ohne weiteres zu bewilligen. Immer wieder wurde die Meinung verfochten, die Ausgaben hätten sich nach den Einnahmen zu richten. Diese Einstellung mag wohl privatwirtschaftlich ihre Berechtigung haben, ist aber in bezug auf die Staatswirtschaft irrig. Schliesslich ergeben sich für den Bund wie für jeden Staat eine Anzahl Aufgaben, die in der Natur des Staates liegen und deren Lösung Ausgaben bedingen. Auf Grund der so gegebenen Ausgaben ist der Staat gezwungen, sich die Einnahmen für deren Deckung zu beschaffen. Primär treten also an den Staat die Aufgaben und damit die Ausgaben heran, die ihn überhaupt erst zwingen, sich nach Einnahmen umzusehen.

G. Ergebnisse:

Im folgenden soll versucht werden, ein Gesamtbild von der Gesinnung des Schweizervolkes im Hinblick auf die Bundesschuld in der Zeit nach dem ersten Weltkrieg zusammenzustellen. Wir kommen dabei zu folgenden Resultaten:

1. Den Willen, die durch den Krieg verursachte Bundesschuld zu tilgen, finden wir in sämtlichen Wirtschaftsgruppen. Den einen schien sie gegen ihre Interessen gerichtet, weil der Zinsendienst einen so grossen Teil der Bundeseinnahmen verschlang, dass diese Wirtschaftsgruppen kaum auf eine Uebernahme weiterer Aufgaben durch den Bund glaubten zählen zu können, solange die Verschuldung fortbestand. Den andern war eine durch die Schuld verursachte dauernde Steuervermehrung unangenehm. Von einer Tilgung versprachen sie sich auf längere Zeit eine Entlastung, während blosser Deckung der Schuldendienstausgaben durch eine Steuer von ihnen als dauernde Belastung betrachtet wurde.

Neben den auf die Tilgung gerichteten Interessen war es der Charakter unseres Volkes, der eine Abtragung der Schuld befürworten musste. Sein solider Sinn empfand ein verschuldetes Staatswesen als etwas Ungesundes, Abnormales. Es galt den normalen Zustand so rasch als möglich wieder herzustellen. Man nahm an, dass der Staat seine Schulden zu bezahlen habe wie jeder Private. Auch der konservative Sinn des Schweizer sprach für eine Tilgung. Er hatte einen gewissen Hang, rückwärts zu blicken und den Zustand vor dem Kriege als etwas Erstrebenswertes zu empfinden. Vor dem Kriege war aber die Staatsschuld äusserst gering gewesen. Irgendwie finden wir immer wieder die Tendenz, diesen "glücklichen" früheren Zustand wieder herzustellen.

2. Von einander abweichend waren die Ansichten über die Verteilung der Tilgungslasten auf die einzelnen Wirtschaftsgruppen. Im Grunde verlangte jede Gruppe, dass die andern die Hauptlast zu tragen hätten, während sie als Eckpfeiler des Schweizervolkes und der schweizerischen Wirtschaft nach Möglichkeit verschont bleiben müsse. Diese Einstellung ist bei Interessengruppen nicht weiter verwunderlich, da wir von ihnen lediglich eine interessengerechte Stellungnahme erwarten dürfen. Es ist aber bemüht festzustellen, wie man unter Zuhilfenahme von patriotischen und staatspolitischen Argumenten versuchte, sich um das Tragen der Lasten zu drücken. Bezeichnend für den soliden Sinn ist dabei nur, dass man schliesslich den Zwang der Wirklichkeit anerkannte, und sich gegenseitig Konzessionen machte, um zu einer Kompromisslösung zu kommen. Diese bestand in einer Tilgungssteuer, die nicht einmal für die Tilgung aufzukommen vermochte, und in einer Erhöhung der Ansätze der Zolltarifs. Die Tilgungsbereitschaft war da, wenn es galt, eine unbequeme Last abzuschütteln; wenn es galt, diese Last tragen zu helfen, suchte man sie andern aufzubürden.

3. Ueber die Intensität der Tilgung herrschte ebenfalls interessenbedingte Uneinigkeit. Die Gruppen, die dem Staate in Zukunft mehr Aufgaben zuweisen wollten, hauptsächlich Arbeiter und Bauern, vertraten eher die Ansicht, dass man die Bundesschuld so rasch als möglich zu beseitigen hätte, da man die Tilgungslast nicht kommenden Geschlechtern vererben dürfe. Für den soliden Sinn dieser Leute spricht der Umstand, dass sie nicht daran dachten, dem Staate neue Aufgaben aufzubürden, solange er noch mit alten belastet war. Andere Gruppen waren aus liberalen Wirtschaftsgrundsätzen heraus der Ansicht, dass man der heutigen Generation, die unter dem Krieg und seinen Folgen gelitten habe, nun nicht auch noch die Last der Schuldentilgung aufbürden dürfe. Sie traten daher für eine langandauernde Tilgung ein. Doch mag dabei der Wille, die Ausweitung der staatlichen Tätigkeit des Bundes mit dem Hinweis auf die Staatsschuld zu bekämpfen, ein wichtiges Motiv zu dieser Einstellung gewesen sein.

4. Man machte sich über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Bundesschuld und der Tilgung im Schosse der verschiedenen Wirtschaftsgruppen noch wenig Gedanken. Die Bundesverschuldung wurde rein finanzwirtschaftlich betrachtet. Man brachte sie in Beziehung zum "Bundeshaushalt". Oder dann sah man die Schuld in ihren Auswirkungen auf einem Teilgebiet, das gerade die entsprechende Wirtschaftsgruppe interessierte. So zum Beispiel machte man sich Gedanken über den Einfluss der Verschuldung auf den Kapitalmarkt, über die Neuverteilung des Volkseinkommens. Seltener schon sind Ueberlegungen, die einen Zusammenhang zwischen Bundesschuld und Teuerung suchen. Konjunkturpolitische Gedanken im Hinblick auf die Verschuldung des Bundes fehlen fast noch vollständig.

2. KAPITEL: DIE WIRTSCHAFTSKRISE DER DREISSIGER JAHRE

A. Ueberblick

Einen Ueberblick über die Entwicklung der Staatsschuld von 1931 bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges gibt die folgende Tabelle:

Abschluss der Rechnungen des Bundes (1)
in Millionen Franken

Jahre	Ergebnis der ordent. Verwaltungsrechnung	Ergebnis der Gesamtrechnung	feste Schuld	Schulden- überschuss
1931	+ 2,3	+ 67,6	1711	1339
1932	- 24,2	+ 17,2	1702	1321
1933	- 72,3	- 37,6	1723	1359
1934	- 26,7	+ 18,0	1764	1341
1935	- 18,6	+ 2,8	1753	1339
1936	- 26,7	- 73,4	2076	1412
1937	- 14,9	- 19,8	1961	1432
1938	- 39,0	- 97,3	1950	1529
1939	- 52,5	- 402,4	2238	1931

Im Finanzhaushalt des Bundes machte sich die Wirtschaftskrise erst 1931 bemerkbar, als die Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung zu steigen begannen. Die Zolleinnahmen setzten bis 1933 ihre Aufwärtsbewegung fort. Die Verwaltungsrechnung schloss 1931 mit einem sehr geringen Ueberschuss und 1932 wieder mit einem Defizit ab. In den Jahren 1930 - 1933 gelang es dem Bunde, eine Anzahl hochverzinslicher Anleihen so zu konvertieren, dass eine jährliche Zinsersparnis von 8 Millionen Franken erzielt werden konnte. Durch gleichzeitige Schuldentilgung ergab sich eine weitere Ersparnis. (2) Für das Jahr 1933 musste aber mit schrumpfenden Einnahmen und weiteren Ausgaben zur Krisenbekämpfung gerechnet werden. Durch Botschaft vom 20. Juni 1932 schlug der Bundesrat eine Besoldungsreduktion beim Bundespersonal als erste Sparmassnahme vor. Mit Abstimmung vom 28. Mai 1933 wurde diese vom Volke abgelehnt. Unterdessen hatte die Arbeiterschaft ein Initiativbegehren auf Erhebung einer Krisensteuer eingereicht. Dieses wurde zurückgezogen auf Grund der Einführung einer Krisenabgabe im Rahmen des Finanzprogramm I, das

1) Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Jahrg. 1949, S. 380 ff.

2) Schenkel F., Der Einfluss der Wirtschaftskrise 1930/36 auf den Finanzhaushalt der Schweiz und die Folgen und Perspektiven für Fiskus und Wirtschaft. Diss. Bern 1940, S. 50.

kraft Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1933 anfangs 1934 in Wirkung trat. Dieses sah zur Hauptsache Lohnkürzungen beim Bundespersonal, Einsparungen der Subventionen um 20 %, Sistierung der Einlagen in den Altersversicherungsfonds, Ausdehnung der Stempel- und Couponssteuer, eine Getränkesteuer und eine Krisenabgabe vor. Die Einnahmen des Bundes gingen weiter zurück, die Ausgaben zur Bekämpfung der Krise stiegen. Unter der Führung der sozialdemokratischen Partei kam die sog. Kriseninitiative zustande, die ein grosszügiges Arbeitsbeschaffungsprogramm vorsah, das hauptsächlich durch Anleiheaufnahme finanziert werden sollte. Sie wurde am 2. Juni 1935 vom Volke verworfen. Durch Bundesbeschluss vom 31. Januar 1936 wurde das Finanzprogramm II eingeführt, das weitere Sparmassnahmen vorsah; so eine weitere Kürzung der Subventionen bis 40 % gegenüber 1932, erweiterter Besoldungsabbau. Es schaffte Neueinnahmen hauptsächlich durch Erhöhung von Krisenabgabe und Couponssteuer. Am 11. Juni 1936 bewilligte der Bundesrat in Anbetracht der fieberhaften Rüstung der Grossmächte einen Rüstungskredit von 235 Millionen Franken, der durch eine Volksanleihe aufgebracht wurde. Am 26. September 1936 erfolgte eine dreissigprozentige Abwertung unserer Währung, diktiert durch aussenhandelspolitische Erwägungen. Durch Bundesbeschluss vom 28. Oktober 1937 trat das Finanzprogramm III in Kraft, das im wesentlichen eine Verlängerung desjenigen von 1936 war. Vom Jahre 1937 weg machte sich die Besserung der Wirtschaftslage im Finanzhaushalt bemerkbar. Die Aufwendungen für die Landesverteidigung verhinderten aber deren volle Auswirkung.

Mit Botschaft vom 18. März 1937 versuchte der Bundesrat durch einen Vorschlag zur Finanzreform, die Bundesfinanzen, die seit 1933 ständig auf dem Wege der Dringlichkeit geordnet worden waren, wieder auf eine verfassungsmässige Basis zu stellen. Die Vorlage scheiterte im Parlament. Dafür fand ein Verständigungsvorschlag für 3 Jahre die Zustimmung von Volk und Ständen in der Abstimmung vom 27. November 1939. Der Schuldenüberschuss des Bundes hatte trotz der schlechten Wirtschaftslage bis Ende 1938 nie mehr den Umfang von 1925 erreicht.

In Frage stand in der finanzpolitischen Diskussion vor allem eine mit der Krisenbekämpfung zusammenhängende Neuverschuldung des Bundes. Die Idee des zyklischen Budgetausgleichs beschäftigte nun weite Kreise. Auf der einen Seite wurde einer Spar- und Einschränkungspolitik das Wort geredet, auf der andern Seite verlangte man defizitäre Mehrausgaben des Staates zum Zwecke der Konjunkturbeeinflussung.

B. Die Bauernsamen:

Die Landwirtschaft war seit 1919 kaum aus ihrer bedrängten Lage herausgekommen. Sie hatte sich nach 1925 nur wenig erholt. Als nun infolge der Wirtschaftskrise die Preise immer tiefer sanken, empfanden die Bauern die Verschuldung ihrer

Heimwesen doppelt, da sie, wie Laur ausführte, jetzt mehr Produkte auf den Markt bringen mussten, um den gleichen Zins zu zahlen. (1)

In Anbetracht dieser Tatsache forderten die Bauernführer eine umfangreiche Stützung und Subventionierung ihres Standes durch den Bund. Mehr aus politisch taktischen Gründen betonten sie zwar die ernste Lage der Bundesfinanzen, die grosse Bundesschuld, wenn es um die Interessen anderer Wirtschaftsgruppen ging. Dies zeigte sich anlässlich der Debatten im Nationalrat in bezug auf die Krisenhilfe für die Arbeitslosen und den Lohnabbau des Bundespersonals. (2) Sie unterstützten hierbei die bürgerliche Mehrheit im Parlament, von der sie dank dieser Stellungnahme mehr Verständnis für ihre Subventionsforderungen erhofften. Dort meinten sie durch ihre Hinweise auf die notwendige Schuldentilgung, die Forderungen der Arbeiter zurückhalten zu müssen.

Doch waren die Bauern im allgemeinen Gegner jeder Abbaupolitik. Sie wurden nicht müde, darauf hinzuweisen, dass man jetzt in der Krisenzeit mit allen Mitteln versuchen müsse, die Produktion anzukurbeln und die für die gesamte Volkswirtschaft wichtigen Wirtschaftszweige durchzuhalten. Dass sie darunter in erster Linie die Landwirtschaft verstanden, liegt auf der Hand. Sie traten bei jeder Gelegenheit gegen eine Kürzung landwirtschaftlicher Subventionen auf und bedeuteten dem Bunde, dass sein Kredit ja noch gut sei, vorläufig also nicht mit Bundesbeiträgen an die Landwirtschaft gespart werden müsse. (3) Der Staat könne für die Durchhaltung der Landwirtschaft ebenso gut Schulden machen, wie für die Unterstützung der Industriearbeiter. Diese Schulden könnten ja in besseren Zeiten wieder abbezahlt werden. (4) Diese Sprache führte die Bauernzeitung vor allem vor 1934, als der verhältnismässig flüssige Kapitalmarkt die Aufnahme von Anleihen durch den Bund ohne Gefahr für den Hypothekarzinsfuss zu gestatten schien.

Die Bauern verglichen die damalige Zeit mit Kriegszeiten, in denen auch nicht gespart werde. Man sei, wenn es um die Sicherung der Grenzen gehe, ohne weiteres imstande, Milliardenschulden zu machen. Jetzt denke man nur mehr an den jährlichen Budgetausgleich und weniger an die Erhaltung einer gesunden Volkswirtschaft. (5)

Waren die Bauern schon im allgemeinen Gegner jeden Abbaus, so kämpften sie verbissen, wenn versucht wurde, die bäuerlichen Subventionen zu schmälern. Im Parlament wehrten sie sich bei der Beratung der drei Finanzprogramme entschlossen gegen jede Herabsetzung. (6) Selbst dem Lohnabbau, der sie doch eigentlich nicht direkt betraf, waren sie nicht wohlgesinnt, da sie sich im Klaren waren,

1) Bauernzeitung Nr. 1, Januar 1932.

2) Sten. Bull. N.R. 8. Dezember 1931, Gnägi, 27. September 1933, Keller, König.

3) Bauernzeitung Nr. 12, Dezember 1932.

4) Bauernzeitung Nr. 2, Februar 1932.

5) Bauernzeitung Nr. 1, Januar 1933.

6) Sten. Bull. NR, 27. Sept. 1933, Abt; 7. Januar 1936, Gnägi.

dass damit auch die Kaufkraft der abgebauten Lohnbezüge sinken müsse. Diese Leute, so wurde festgestellt, würden am ehesten am Essen sparen, (7) wodurch die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten falle. Demgegenüber muss festgehalten werden, dass die Nachfrage nach Nahrungsmitteln verhältnismässig unelastisch zu sein pflegt. Gewöhnlich wird bei zurückgehendem Einkommen weniger gespart, dann in den Ausgaben für Wohnung und Kleidung Zurückhaltung geübt und erst zuletzt wird die Nahrungsaufnahme eingeschränkt. (Englisches Gesetz) Doch bestand für unsere Bauern darin eine Gefahr, dass die billigeren importierten Produkte bevorzugt werden konnten, sofern solche bei den damaligen Importrestriktionen überhaupt erhältlich waren.

Die grosse Zahl der Bauern war in der Krisenzeit in einer verzweifelten Lage. Die mit der Deflation verbundene Schuldauflösung belastete die stark verschuldeten Heimwesen ausserordentlich. Die Verschuldung des Bundes und der jährliche Rechnungsausgleich berührte die bäuerlichen Kreise erst in zweiter Linie. Wenn der Bund infolge der geschrumpften Einnahmen und der gestiegenen Ausgaben über geringere finanzielle Mittel zur Stützung der Landwirtschaft verfügte, so sollte er eben Schulden machen, die Landwirtschaft konnte in Anbetracht der Notlage nicht warten. In der Bauernzeitung wies man auf die Lehren von Keynes hin und unterstützte die darin enthaltene Befürwortung einer Krisenbekämpfung durch Defizit Ausgaben des Staates. (8). Die Bauernführer schlugen die Uebertragung der Ausgaben für die Krisenbekämpfung auf ein Krisenkonto vor, das dann in besseren Zeiten zu tilgen sei. Sie stellten dabei Kriegsschuld und Krisendefizite auf die gleiche Ebene. (9).

Wenn man diese Gedankengänge kennt, so mutet die Einstellung des Bauernverbandes zur Kriseninitiative merkwürdig an. Dieser lehnte sie im Gegensatz zur Bauernheimatbewegung ab. Laur erklärte, sie enthalte zwar verschiedene Forderungen des Bauernverbandes, sei aber doch in ihrer Gesamtheit sozialistisches Machwerk, und ihre Finanzierung sei in keiner Weise sichergestellt. (10) In Wirklichkeit mögen drei Gründe für die Ablehnung bedeutungsvoll gewesen sein.

1. Die Bauern befürchteten bei Annahme eine vermehrte Macht des Linkblocks im Parlament, vor allem im Hinblick auf die bevorstehenden Nationalratswahlen.
2. Die ganze Vorlage schien ihnen zu grosszügig, hauptsächlich in bezug auf die Anleihefinanzierung, die ihnen in diesem Ausmasse doch zu gewagt schien; denn

7) Bauernzeitung Nr. 5, Mai 1932.

8) Bauernzeitung Nr. 1, Januar 1933, Nr. 9, Sept. 1936, Mitteilungen Nr. 111, Brugg 1935, S. 41.

9) Bauernzeitung Nr. 12, Dezember 1932, Nr. 1, Januar 1933.

10) Mitteilungen Nr. 111, Brugg 1935, S. 59, Bauernzeitung 4. April 1935, 9. Juni 1935.

3. es hatte sich der Anleihensmarkt in der letzten Zeit versteift, der Zinsfuss war gestiegen. Sollten nun noch mehr Anleihen aufgenommen werden, mussten die Bauern mit einer Zinsverteuerung rechnen.

1934 begann der Zinsfuss anzuziehen. Die Rendite der Bundesanleihen stieg in den Jahren 1933, 1934 bis 1935 von 3,85 über 4,20 auf 4,23 Prozent. (11) Temperli stellt fest:

"Mitte 1934 machten sich bereits wieder Zeichen einer Versteifung des Kapitalmarktes bemerkbar. Ein Bundesbahnanleihen zu 3½ %, für welches der Bund haftete, wurde nicht voll gezeichnet; man behauptete, dies sei ein Anzeichen dafür, dass der Kredit des Bundes zurückgegangen sei, und es in der Schweiz an Kapital fehle." (12)

Nun änderte sich die Gesinnung der Bauern. Waren sie vorher nicht selten für eine weitere Verschuldung des Bundes durch Anleiheaufnahme eingetreten, so stellten sie später fest, dass infolge der pessimistischen Propaganda gewisser Kreise das Vertrauen in die Kreditwürdigkeit des Staates zu sinken und der Kapitalzins zu steigen beginne. (13) Laur schrieb um jene Zeit:

"Die Anleihen der Eidgenossenschaft und der SBB werfen beim heutigen Börsenkurse unter Berücksichtigung des Kursgewinnes bei der Rückzahlung schon 4-4,2 %, die SBB Anleihen sogar 4.1-4,4 % ab. Das Kapital demonstriert, der Zins muss hinauf, dann wird sich das Geld weder im Ueberfluss einstellen. Auch die systematische Schwarzmalerei über die Lage der schweizerischen Wirtschaft, die heute gerade durch die Kreise des Grosskapitals betrieben wird, wirkt gewollt oder ungewollt in gleicher Richtung." (14)

Die Anleiheaufnahme am langfristigen Markte schien jetzt der Bauernführung nicht mehr erwünscht. Anlässlich der Wehranleihe stellte der Bauernsekretär fest, seiner Meinung nach hätte der Bund sich eher kurzfristig, durch Schatzscheine verschulden sollen. Er wies dabei auch auf die ungünstige Wirkung der Annahme des ganzen gezeichneten Betrages durch den Bundesrat hin. Dem Kapitalmarkt seien durch diese Massnahme 100 Millionen Franken zuviel entzogen worden. (15)

Diese Haltung spricht für sich. Die Bauern traten solange für die Anleiheaufnahme und Verschuldung des Bundes ein, als sie sich davon keinen Nachteil für die Höhe des Hypothekarzinses versprachen. Im Moment aber, wo die Schuldaufnahme der Eidgenossenschaft gegen ihre Interessen zu sprechen schien, weil der Zins am langfristigen Kapitalmarkt wieder anzog, besannen sie sich sofort auf neue Einnahmen und bekämpften die Rechnungsdefizite des Bundes. Sie waren der Ansicht, dass ein

11) Schulthess H., Die Anleihenspolitik von Bund und Kantonen, Bern 1946, S. 48.

12) E. Temperli, a.a.O., S. 193.

13) Bauernzeitung Nr. 8, August 1934, Nr. 7, Juli 1935, Nr. 9, Sept. 1935.

14) Bauernzeitung Nr. 7, Juli 1935.

15) Mitteilungen Nr. 116, Brugg 1937, S. 29.

Teil des Misstrauens des Anlagepublikums auf die vermehrten Defizite des Bundes zurückzuführen sei. (16) Deshalb unterstützten sie auch das Finanzprogramm von 1936, allerdings erwähnten sie ausdrücklich, dass die darin festgelegte Abbaupolitik nicht begrüsst werde. Man stimme diesem Programm einfach mangels etwas Besseren zu. (17)

Wie die Kriseninitiative, so schied auch die Abwertung des Schweizer Frankens die Bauern in zwei verschiedene Lager. Die Jungbauern begrüsst sie, weil sie davon eine Verbesserung des Missverhältnisses zwischen Schulden und Preisen erhofften. (18) Der schweizerische Bauernverband trat jedoch gegen eine Abwertung der Währung auf. Die schweizerische Bauernzeitung schrieb noch im August 1936 unter "Richtung und Ziel der schweizerischen Wirtschaftspolitik":

"1. Der Vorstand des Schweizerischen Bauernverbandes stellt mit Befriedigung fest, dass der Bundesrat gewillt ist, die schweizerische Währung mit allen geeigneten Mitteln zu verteidigen, und dass er die Spekulation auf die Entwertung des Schweizerfrankens durch ein Strafgesetz erschwert hat.

2. Er erblickt nicht nur in der Geldentwertung, sondern auch im allgemeinen Abbau der Lebenshaltung, insbesondere der Preise, welche der Landwirt für seine Produkte erhält, ein ungeeignetes Mittel zur Förderung unseres Exportes und der Hotellerie." (19)

1938 begrüsst die Bauern die vorgeschlagene Finanzreform mit Vorsicht. Laur betonte:

"Wir wollen nicht den Abbau, sondern die Weiterführung und Entwicklung der notwendigen staatlichen Massnahmen zur Förderung der Wohlfahrt des Schweizervolkes." (20)

Die Ansicht der Landwirte war, dass man jetzt wachsam sein müsse, damit die bäuerlichen Subventionsbegehren nicht mit den Schlagworten "Budgetgleichgewicht, Sparsamkeit und Abbau" unter den Tisch gewischt würden. (21) Wir zitieren wieder Laur, der schrieb:

"Dagegen wird es die Bauernsamer unzweifelhaft ablehnen, die Kürzung der Ausgaben des Bundes für die Stützung der landwirtschaftlichen Produktpreise und für die Förderung der Wirtschaft auch nur indirekt in der Verfassung zu verankern." (22)

16) Bauernzeitung Nr. 12, Dez. 1934, Nr. 7, Juli 1935, Nr. 9, Sept. 1935.

17) Bauernzeitung Nr. 2, Februar 1936, Nr. 3, März 1936.

18) weitere Begründungen s. E. Temperli a.a.O. S. 193 ff.

19) Bauernzeitung Nr. 8, Aug. 1936.

20) Bauernzeitung Nr. 3, März 1938.

21) Bauernzeitung Nr. 3, März 1938.

22) Bauernzeitung Nr. 7, Juli 1938.

Man darf wohl annehmen, dass die Bauern damit erklären wollten, sie seien nicht Freunde eines starren jährlichen Rechnungsausgleiches und unter Umständen einer notwendigen Weiterverschuldung des Bundes oder einer Einstellung der planmässigen Schuldentilgung nicht abgeneigt. Dies ist verständlich, wenn man bedenkt, dass der Kapitalmarkt sich nach der Abwertung wieder verflüssigt hatte. Sank doch die Rendite von 12 Anleihen des Bundes und der Bundesbahnen von 4,58 % am 25. Sept. 1936 auf 3,74 % einen Monat später und auf 3,55 % am Jahresende. (23)

Die Gesinnung der Bauern während der Krisenjahre ergibt ein ziemlich geschlossenes Bild. Die Bauernsamen beider Lager, Jungbauern wie Anhänger des Bauernverbandes, liess sich hauptsächlich durch ihre Interessen leiten. Staats- und finanzpolitische Ideen in bezug auf defizitäre Ausgabenpolitik, zyklischen Budgetausgleich, elastische oder starre Schuldentilgung wurden nur im Hinblick auf die jeweiligen Interessen verfochten. Widersprachen sie diesen, so wurden sie fallengelassen. Begreiflich ist diese interessenbestimmte Gesinnung aber dann, wenn wir uns die Notlage des Bauernstandes zur Zeit der Wirtschaftskrise vor Augen halten. Die Bauern setzten alles ein, um nicht Haus und Hof zu verlieren und unterstützten daher nur eine Finanzpolitik des Bundes, die ihnen die grösstmögliche Hilfe zu versprechen schien.

C. Grosshandel und Industrie:

Die Krise der dreissiger Jahre war nach Auffassung von Grosshandel und Industrie vor allem eine Absatzkrise. Die Weltwirtschaft schien an einer Ueberproduktion zu kranken. Die Folge war, dass die Preise fast auf allen ausländischen Märkten rapid sanken. Die Schweiz mit ihren hochqualifizierten Arbeitskräften konnte dieser Bewegung nicht folgen und wurde somit zu einer Preisinsel. Handel und Industrie verloren ihre Konkurrenzfähigkeit auf den Weltmärkten, von denen sie weitgehend abhängig waren.

In Anbetracht dieser Lage ist es nicht erstaunlich, dass diese Wirtschaftsgruppe für die Deflation eintrat. Sie verstand darunter eine Anpassung der Produktionskosten durch Preis- und Lohnsenkung an diejenigen des Weltmarktes. In bezug auf den Finanzhaushalt des Bundes musste das heissen, dass Handel und Industrie jeder Steyererhöhung ablehnend gegenüberstanden, da diese die Lebenshaltung des Volkes verteuern musste, und versuchten, die durch die Krise notwendig gewordenen Mehrausgaben für die notleidenden Wirtschaftszweige und die Arbeitslosen durch Ersparnisse bei andern Ausgaben wieder auszugleichen. Daraus ist auch der ständige Kampf um ein ausgeglichenes Budget zu verstehen. Es sollte eine Weiterverschuldung unter allen Umständen verhindert werden. Dies auch darum, weil eine grössere Schuld den Zinsendienst vergrössern und somit auf lange Sicht gesehen, die

23) P. Bossart, Die Politik des billigen Geldes, Diss. St. Gallen 1949, S. 156.

Steuerlasten erhöhen musste. Bezeichnend ist dabei, wie man hervorhob, dass eine weitere Verschuldung eine drückende Last für die kommende Generation bedeute, die ihr das Fortkommen auf Jahre hinaus erschweren musste. (1) Man könne es nicht verantworten, der Nachkommenschaft derartige Schulden zu hinterlassen. (2) In diesen Gedanken spiegelt sich deutlich die Meinung wieder, Anleiensdeckung bedeute eine Verschiebung der Belastung in die Zukunft, da kaum anzunehmen ist, dass man nur an die Zinsbelastung dachte. Wie wir schon früher ausgeführt haben entspricht diese Auffassung volkswirtschaftlich gesehen aber keineswegs den Tatsachen.

In der Presse dieser Kreise wurde oft auf die Demissionsrede von Bundesrat Musy aufmerksam gemacht und hauptsächlich die folgenden Stellen unterstrichen:

"Les dépenses publiques et notre dette publique ont pris des proportions inquiétantes. Les dettes de la Confédération, des cantons et des communes dépassent 7 milliards. L'état met doublement à contributions les finances privées par l'impôt et par l'emprunt."....

"Pour éviter à notre pays les catastrophes qui ont ruiné maints pays un gros effort doit être fait pour enrayer le développement des dépenses publiques." (3)

Es sollte also alles getan werden, um die öffentlichen Ausgaben einzuschränken. Wollte man bei schrumpfenden Einnahmen und ständig steigenden Krisenbekämpfungsausgaben eine Verschuldung umgehen, musste man nach Ausgaben suchen, die eine Kürzung zu ertragen schienen. Aus dieser Einstellung heraus befürworteten Handel und Industrie den Lohnabbau des Bundespersonals und die Kürzung der Subventionen. (4) Ersterer kam ihnen besonders gelegen. Sie begründeten ihn mit dem gesunkenen Lebenskostenindex. So schrieb die Schweizerische Arbeitgeberzeitung:

"Was heute vom Bundespersonal gefordert wird, ist kein Opfer. Die Gehälter wurden seinerzeit auf Grund eines Lebenskostenindex von 160 geordnet, heute steht er auf 132, sodass nach der vorgenommenen Anpassung der Reallohn des Bundespersonals noch immer wesentlich höher sein wird, als das im Zeitpunkt der Verabschiedung des Besoldungsgesetzes gewollt war." (5)

Wahrscheinlich sollte damit auch der in Aussicht genommene oder bereits durchgeführte Abbau bei der Privatarbeiterschaft gerechtfertigt werden.

Gegenüber den Finanzprogrammen des Bundesrates nahmen die Vertreter von Handel und Industrie in verschiedener Beziehung Stellung. Sie betonten einerseits, es sei erfreulich, dass der Bundesrat auf keinen Fall eine Finanzierung durch Anlei-

1) Blätter, 13. Februar 1933, 31. März 1938.

2) Schweizerischer Bankverein, Bericht Nr. 7, 1934.

3) Blätter, 10. April 1934, Rede von Bundesrat Musy vor dem Nationalrat, 19. März 1934.

4) AGZ, 22. Dezember 1931, 26. März 1932, 11. Juni 1932, 6. Okt. 1932, 18. März 1933 und weitere

5) AGZ, 13. Mai 1933, Apell des Schweiz. Handels- und Industrievereins.

hensaufnahme vorgesehen habe, da eine solche erst im äussersten Notfalle in Frage kommen dürfe, wenn alle anderen Einnahmenquellen am versiegen seien. (6) Andererseits wurde von verschiedenen Seiten festgestellt, es seien noch zu wenig Einsparungen vorgesehen, man müsse noch vermehrt sparen und dürfe selbst vor der Arbeitslosenunterstützung nicht Halt machen. (7) So falsch sich diese Einstellung des Grossunternehmertums später erwiesen hat, so begreiflich war sie in jener Zeit.

Infolge der Krise hatte sich vor allem des Grossunternehmertums, das wirtschaftlich über die Grenzen hinaussehen und die katastrophalen Krisenwirkungen in der ganzen Welt feststellen konnte, der Pessimismus bemächtigt. Die Weltwirtschaftskrise wurde als eine Art Naturkatastrophe angesehen, die man einfach überleben musste. Den Kreisen von Industrie und Grosshandel mussten daher alle Bestrebungen, die zur Hebung der inneren Kaufkraft der Bevölkerung dienen sollten, nur als Notausfluchtsmassnahmen erscheinen. Sie waren der Ansicht, dass man jetzt einfach durchhalten, sparen und sich einschränken müsse, um wieder konkurrenzfähig zu werden. Darum bekämpften sie die Kriseninitiative, an deren Erfolg sie nicht zu glauben vermochten, mit dem Hinweis, sie verkörpere typisch den Glauben der Arbeiter in die Allmacht des Staates. (8) Dieser Staat könne aber nicht die Krise, sondern höchstens deren Auswirkungen bekämpfen. Darum sahen sie wohl in einer Anleiheaufnahme zugunsten eines solchen Werkes, dem sie aus ihrer Einstellung heraus allen Erfolg absprechen mussten, nur eine Gefahr für den Staatskredit und die Währung. (9) Anlässlich einer schlecht gezeichneten Bundesanleihe anfangs 1934 stellten sie fest, das Kapital weigere sich, durch die defizitären Abschlüsse und die bevorstehende Abstimmung über die Kriseninitiative misstrauisch gemacht, seine Dienste dem Staate zu leihen. Dem Bunde komme es bereits auf ein paar Millionen mehr oder weniger nicht mehr an. (10) Die Verschuldung würde immer bedenklicher, die Steuerlasten kaum mehr tragbar, (11) eine Schwarzmalerei, die vielleicht damals getrieben wurde, um die Forderungen der hilfsbedürftigen Krisenopfer zurückzuhalten und die erwünschte Abwertung herbeizuführen.

Die Abwertung, 1936, erfolgte hauptsächlich auf Betreiben dieser Wirtschaftsgruppe. Sie erhoffte von einem verringerten Wert des Schweizerfrankens eine bessere Konkurrenzfähigkeit auf den Exportmärkten. Die erneute Kapitalflüssigkeit die

6) Sten. Bull. NR., 27. Sept. 1933, Pfister.

7) AGZ, 2. Sept. 1933, Kundgebung des Schweiz. Handels- und Industrievereins zum Finanzprogramm, AGZ 16. Nov. 1935, 30. Nov. 1935.

8) NZZ 30. Nov. 1934, Rede von Bundesrat Schulthess in Aarau.

9) NZZ 20. Juni 1935, Rede von Bundesrat Obrecht im Nationalrat zur Kriseninitiative.

10) NZZ 24. Juli 1934.

11) Basler Nachrichten, 2. Oktober 1935, NZZ 5. Dezember 1935, Schweizerischer Bankverein, Bericht Nr. 3, 1934.

auf die Abwertung folgte, nahm sie zum Anlass, dem Bunde die Konvertierung seiner Anleihen zum gesunkenen Zinsfusse zu empfehlen. (12) Sie sah darin eine Verminderung der Schuldendienstausgaben, die sie vor steigenden Steuerlasten bewahren konnte. Auch schlug sie vor, den Abwertungsgewinn zugunsten von Zollherabsetzungen zu verwenden, wovon sie sich eine Verbilligung der Lebenshaltung versprach. (12)

Auch nach der Abwertung traten die Kreise um Handel und Industrie ständig für den Abbau von Subventionen und für Sparmassnahmen ein. Es ist bezeichnend für den schweizerisch konservativen Sinn dieser Gruppe, dass sie trotz dem offensichtlichen Misserfolg der Abbaupolitik, über den sich beinahe die Wissenschaftler aller Richtungen einig waren, nicht ein Jota von ihrer Ansicht preisgab. Man darf aber nie vergessen, dass dahinter der Glaube an den Wirtschaftsliberalismus steckte, dem viele dieser Leute oder doch ihre Väter ihren Reichtum verdankten. Der Glaube an das Altgewohnte, vor allem wenn sich dieses bewährt hatte, was man bei den meisten dieser Leute nicht leugnen konnte, zeigte sich hier in Sparforderungen gegenüber dem Staate, dessen Einfluss man auch jetzt zurückhalten wollte. Dabei mag allerdings auch der immer wiederkehrende Gedanke, dass steigende Ausgaben des Staates von Handel und Industrie in irgendeiner Form als Steuer wieder getragen werden müssten, mitgespielt haben.

1938, anlässlich der Vorschläge des Bundesrates zur Neuordnung der Bundesfinanzen traten Grosshandel und Industrie wieder einmal vermehrt für eine Tilgung der Bundesschuld ein. (14) Es wurde darauf aufmerksam gemacht, dass man jetzt einmal ernstlich an die Tilgung herantreten müsse und diese nicht auf unabsehbare Zeit ausdehnen dürfe. Dabei stellten sie ausdrücklich fest, dass eine Schuldendienststeuer nicht genügen könne. Man solle aber auch nicht eine jährliche Tilgungsquote in das Budget einsetzen, sondern wirklich tilgen, dadurch, dass man versuche, durch Einsparungen Rechnungsüberschüsse zu erzielen. Man erinnerte dabei an die Last, die dem Volke durch den Schuldendienst entstehe. (15)

Die Kreise um Grosshandel und Industrie konnten sich auch in der Krisenzeit nie mit staatlichen, konjunkturpolitischen Eingriffen befreunden. So mussten sie alle Vorstösse, die darauf hinzielten, den Bund zur aktiven Krisenbekämpfungspolitik zu bewegen, ablehnen, weil deren Finanzierung durch Steuern eine momentane, und durch Anleihen eine spätere Belastung ihrer Konkurrenzfähigkeit bedeuten musste. Ihre Betonung des Budgetgleichgewichts und damit ihre Verneinung jeder Neuverschuldung ist einerseits auf ihren Glauben an die für sie heilsame Wirkung einer Deflation zurückzuführen, anderseits aber auch darauf, den Staat auch in Krisenzeiten durch Knapphaltung an Finanzen von vermehrter Intervention abzuhalten.

12) Blätter, 31. Oktober 1936.

13) Blätter, 31. Oktober 1936.

14) Blätter, 31. Januar 1938, 31. März 1938, 30. Nov. 1938, 31. Dez. 1938.

15) Blätter, 31. März 1938.

D. Die Arbeiterschaft:

Die Arbeiterschaft hatte während der Krise einen zweifachen Kampf auszufechten. Einerseits musste sie sich für die Erhaltung der von ihr errungenen sozialpolitischen Leistungen des Bundes, deren Ausbau und Weiterführung durch die schlechter gewordene Finanzlage gefährdet wurden, einsetzen, andererseits war sie gezwungen, für die zur Ueberbrückung und Bekämpfung der Krise nötigen Massnahmen zu kämpfen.

Wir dürfen, wenn wir uns die Interessen der Arbeiter vor Augen halten wollen, nicht vergessen, dass sie die Krise in eine besonders ernste Lage gebracht hatte. Es war ihnen auch in den guten Konjunkturjahren 1925 - 1930 kaum möglich gewesen, grosse Reserven anzulegen, die ihnen ein Durchhalten durch Krise, Arbeitslosigkeit und Not gestattet hätten. Ihnen schienen die Bundesfinanzen erst in zweiter Linie wichtig. Was sie wünschten, war eine Besserung der Wirtschaftslage. Von einer solchen erwarteten sie nicht nur eine Verbesserung ihrer eigenen Situation, sondern auch eine zufriedenstellende der Bundesfinanzen. (1)

Sie stellten aus diesen Gründen die Finanzpolitik in vermehrtem Masse in den Rahmen der gesamten Wirtschaftspolitik. Die Verschärfung der schweizerischen Wirtschaftskrise führten sie vor allem auf die Schrumpfung des Exportes und die mangelnde Nachfrage nach Konsumgütern zurück. Sie forderten Hebung der Kaufkraft des Inlandes, um den Ausfall des Exportes wettzumachen. Gewaltige Kapitalien lägen brach, die auf dem Anleihe- oder Steuerweg vom Staate abgeschöpft und durch vermehrte Ausgaben zum Zwecke der Krisenbekämpfung in die Konsumsphäre übergeleitet werden müssten. (2)

Diese Ideen waren leitend für die Gesinnung der Arbeiter während der ganzen Krisenzeit. Aus dieser Einstellung heraus ist es verständlich, wenn die Arbeiter einen Besoldungsabbau verwarfen und sämtliche Abbaumassnahmen der verschiedenen Finanzprogramme bekämpften. Sie forderten von Beginn der Krise an ein durchgedachtes Krisenprogramm und keine Stückmassnahmen. Ende März 1932 richtete die Arbeiterschaft eine Eingabe an den Bundesrat, worin sie ihm ein Programm für die Krisenüberbrückung vorschlug. Darin wurden Exportförderung, Hilfe für die Krisenopfer und Arbeitsbeschaffungsmassnahmen vorgeschlagen. Das ganze Programm sollte durch Anleihen finanziert werden, die durch eine Krisensteuer, für deren Erhebung man Unterschriften zu einer Volksinitiative sammelte, verzinst und getilgt werden sollten. (3) Der Umstand, dass die Arbeiterschaft zuerst Unterschriften für die-

1) Sten. Bull. NR. 22. September 1932, Schmid, 18. Dezember 1934, Kägi, Bodemann. Eingabe des schweizerischen Gewerkschaftsbundes an den Bundesrat betr. Wirtschaftskrise vom 8. Februar 1936, S. 10 ff.

2) Flugschrift des Schweizerischen Aktionskomitees zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise, Ueberwindung der Krise durch die Kriseninitiative, Bern 1935, S. 74 ff.

3) Sten. Bull. N.R. 27. September 1933, Bratschi.

se Initiative sammelte, ist bezeichnend für ihren soliden Sinn. Sie stand zwar nicht mehr auf dem Boden des jährlichen Budgetausgleichs, doch war sie der Ansicht, dass man dem Schweizervolk nicht grossangelegte, schuldenverursachende Massnahmen vorschlagen dürfe, wenn man nicht vorher oder mindestens gleichzeitig die Verzinsung und Tilgung der aufzunehmenden Schulden mit einer Steuer sicherstelle. Diese Krisensteuer wurde dann vom Bundesrate in etwas anderer Form in sein Finanzprogramm aufgenommen.

Mit der Verschärfung der Krise und damit der Notlage der Arbeiter vertraten sie jedoch auch radikalere Ansichten im Hinblick auf die Finanzpolitik. Die Spar- und Deflationspolitik bildete der Gegenstand ihrer scharfen Kritik. 1934 bildete sich ein Organisationskomitee zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise, das bald unter dem Volke Unterschriften für eine Initiative sammelte, die durch eine vorübergehende Verfassungsänderung, den Bund zu einer planvolleren, aktiven Krisenbekämpfungspolitik zwingen wollte. Vorgesehen waren darin hauptsächlich Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, Entschuldungsmassnahmen für die Bauern, Eingriffe auf dem Kapitalmarkt, Arbeitslosenhilfe und Kontrolle der Kartelle und Trust. (4) Finanziert sollte die ganze Aktion durch laufende Einnahmen und Anleihen werden, mit deren Tilgung man nach Krisenende rechnete. Es wurde dabei von der Arbeiterschaft argumentiert, dass es vom Standpunkt der Steuergerechtigkeit aus nicht richtig sei, der heutigen Generation, die unter der Krise ohnehin schwer zu leiden habe, auch sämtliche Kosten der Krisenbekämpfung aufzubürden. Dieser gleiche Standpunkt sei ja schliesslich auch bei der Tragung der Kosten der Landesverteidigung eingenommen worden und rechtfertige sich auch heute. (5) Dabei vergass man aber, dass es mittels Anleihen gar nicht möglich ist, Lasten auf die kommende Generation zu übertragen, da der volkswirtschaftliche Aufwand in der Gegenwart geleistet werden muss.

Diese Gedanken entsprachen weitgehend der Mentalität des damaligen Arbeiters, der Arbeitslosigkeit und Lohnabbau ständig zu befürchten hatte. Er war der Ansicht, dass im Moment, da wieder genügend Arbeitsmöglichkeiten vorhanden seien, sich auch die Gesamtwirtschaftslage wieder bessern würde, und der Staat dann leicht imstande sei, seine Schulden abzuführen.

Zu verschiedenen Zeiten wurde von Seiten der Arbeiterschaft während der Krisenjahre auch der Gedanke einer Zwangskonvertierung der Bundesanleihen erwogen. Die Arbeiter stellten fest, dass in Zeiten allgemeinen Abbaus, wenn die Löhne und Preise abgebaut würden, die Zinsen, die ebenfalls eine Belastung des Bundeshaushaltes bedeuteten, auch abzubauen seien. (6) Doch gelang es diesen Ideen nie,

4) Flugschrift des schweizerischen Aktionskomitees zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise a.a.O., S. 81 ff.

5) Ebenda S. 113.

6) Sten. Bull. N.R. 21. September 1932, Schneider.

sich bei der Mehrheit der Arbeiterschaft durchzusetzen. Leitende Männer der Gewerkschaft kämpften sogar dagegen an. Sie erklärten, eine Zinsreduktion habe durch das allgemeine Sinken des Zinsfusses seit Kriegsbeginn ja ebenfalls stattgefunden. Ausserdem seien die Titel der Eidgenossenschaft sehr oft in den Händen von kleinen Leuten, die durch die Krise stark gelitten hätten. Die Pensions- und Hilfskassen der Arbeiter seien oft ebenfalls die Nutzniesser der Bundespapiere. Die Heruntersetzung der Zinssätze der Bundesobligationen würde das Vertrauen in den Staat untergraben, und das Misstrauen würde sich in einer erhöhten Risikoprämie für Bundeswerte äussern, da diese in bezug auf Sicherheit und Beständigkeit keine grössere Garantie als Industriewerte mehr zu bieten hätten. Die Folge davon wäre aber ein Steigen des Zinses bei Neuemissionen des Bundes. (7)

Nach der Abwertung, die von der Arbeiterschaft befürwortet wurde, unterbreitete sie verschiedene Vorschläge zur Sanierung der Bundesfinanzen. Dabei wurde daran erinnert, dass es unmöglich sei, in Uebergangszeiten das Budgetgleichgewicht herzustellen, da die Abwertung ja zunächst eine Erhöhung der Ausgaben bringe. (8) Wenn einmal für die Bundesrechnung eine Zeit günstiger Abschlüsse komme, so müsste aber unbedingt die planmässige Rückbildung der Schuldenlast in die Hand genommen werden; doch würden in der Uebergangszeit drakonische Sparmassnahmen die wirtschaftliche Entwicklung hemmen. (9)

In diesen Äusserungen kommt der Gedanke der konjunkturgerechten Finanzpolitik und damit der elastischen Schuldentilgung zum Ausdruck. Es wäre also verfehlt, anzunehmen, dass die Arbeiterschaft, die ja ständig mehr Leistungen vom Staate erwartete, eine dauernde Weiterverschuldung befürwortet hätte. Was sie wollte, waren finanzpolitische Massnahmen, die im Einklang mit einer konjunkturausgleichenden Wirtschaftspolitik standen.

Noch ein Ereignis liess in den dreissiger Jahren die Gesinnung der Arbeiterorganisationen im Hinblick auf die Bundesschuld recht deutlich werden. 1938 wurde vom Bundesrat ein Vorschlag zur Neuordnung der Bundesfinanzen veröffentlicht. Dieser sah eine Wehrsteuer, eine Kriegsgewinnsteuer sowie die Einführung der Warenumsatzsteuer vor. Zudem sollte eine radikale Sparpolitik in der Verfassung verankert werden, was durch Beschneidung der Ausgabenkompetenz der Bundesversammlung und durch ein strengeres Regime in der Gewährung von Subventionen erreicht werden sollte. Ausserdem war eine planmässige Schuldentilgung vorgesehen, die als Grundsatz in die Verfassung hätte aufgenommen werden sollen.

Diese Vorschläge forderten den Protest der Arbeiterschaft heraus. Sie stellte fest, dass sie "zum Bedenklichsten gehören, was schon aus dem Bundeshaus ge-

7) Gewerk. Rundschau, Nr. 11, November 1932, Prof. Marbach.

8) Max Weber, Die Politik nach der Abwertung, Bern, 1936, S. 30.

9) Eingabe der Richtlinienbewegung an den Bundesrat betr. eidgenössisches Finanzprogramm vom 15. Juni 1937.

kommen ist" (10), und nahmen energisch dagegen Stellung. Sie warfen ihnen vor, sie wollten die Spar- und Abbaupolitik in der Verfassung verankern. Bezeichnend waren hauptsächlich die Einwände gegen die in den Vorschlägen behandelte Schuldentilgung. Es wurde dargelegt, dass man auch auf der Arbeiterseite nicht die Meinung vertrete, dass der Staat seine Schulden ständig erhöhen solle. Weber schrieb damals:

"Wir sind nicht der Meinung, dass der Staat seine Schulden immer erhöhen und nie vermindern soll. Allein es wäre kindisch, zu glauben, ein Staat mit wenig Schulden habe eine gute und einer mit viel Schulden eine schlechte Finanzwirtschaft. Es kann auch umgekehrt sein. Ebenso naiv wäre die Meinung, der Bund dürfe 1940 oder 1950 höchstens so viel Schulden haben wie 1913. Die Schuldenwirtschaft steht in engster Beziehung mit den allgemeinen Wirtschaftsverhältnissen; sie muss vor allem in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt werden." (11)

Ein Staat sollte nach Ansicht der Arbeiterführer nur Schulden zurückzahlen, wenn die Wirtschaft vollbeschäftigt und der Kapitalmarkt angespannt sei. Eine starre Tilgungspolitik würde auf keinen Fall befürwortet. (11)

Die Arbeiterführer standen damals weitgehend unter dem Einfluss von Unterkonsumtionstheorien, wie z.B. derjenigen von Keynes. Marbach schrieb z.B.:

"Für mich ist die moderne Krise keine Produktionskrise, sondern sie ist für mich dasselbe wie für meinen Schuhhändler und Kleiderfabrikanten: Eine Krise des Absatzes, bezw. der Zirkulation und der Verteilung der Güter. Steht man auf dem Standpunkt, dass die Herstellung von Produktionsstätten nur in dem Masse einen Sinn hat, als die schlussendlich zu erstellenden Konsumgüter auch verkauft werden können, dann kommt man zum Schluss, dass nur solche Massnahmen positiv auf die Konjunkturgestaltung einzuwirken vermögen, welche imstande sind, eine direkte Vermehrung des Konsumgüterabsatzes herbeizuführen." (12)

Man darf dabei nicht vergessen, dass diese Ideen wegen der damaligen Interessenlage der Arbeiter auf fruchtbaren Boden fielen. Die Notlage der Krise hatte ihnen während Jahren schwer zugesetzt. Sie mussten nun jede Idee, die auf die Verhinderung solcher Kriseneinbrüche abzielte, schätzen und unterstützen.

Zusammenfassend können wir feststellen, dass es kaum richtig wäre, zu behaupten, die Arbeiterschaft sei während der Krise zu einer Befürwortung vermehrter Schuldenwirtschaft beim Bunde übergegangen. Massgebend für ihre Gesinnung war die Idee, dass die Finanzpolitik in vermehrtem Masse in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt werden müsse. Dabei betrachten sie, wie dies bei Marbach deutlich zum Ausdruck kommt, die Krise als Unterkonsumtionskrise und verlangten eine

10) Max Weber, Reaktionäre Finanzpolitik statt Finanzreform, Bern 1938, S. 3.

11) Ebenda S. 10/11.

12) F. Marbach, Der Einfluss der Preis- und Lohnsenkung auf die Gestaltung der wirtschaftlichen Konjunktur, Z.f.Vw+ Stat. 1933, S. 163.

Hebung der Kaufkraft durch staatliche konjunkturpolitische Massnahmen. Auch die Schuld des Bundes wurde nicht mehr nach überlieferten privatwirtschaftlichen Hausvatergrundsätzen, sondern in Erkenntnis gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge aufgefasst.

E. Die Anlagekapitalisten:

Anfangs der dreissiger Jahre ging der Zinsfuss allgemein zurück, (1) was der Bund geschickt durch Konversionen auszunützen verstand. Die Leidtragenden dieser Politik mussten die Gläubiger des Staates sein, wenigstens solange die Preise auf der gleichen Höhe blieben. Die Spar- und Abbaumassnahmen des Bundesrates zur Erhaltung der Kaufkraft des Schweizerfrankens wurden daher seitens der Anlagekapitalisten begrüsst, konnten sie doch bei sinkenden Preisen damit rechnen, trotz des gesunkenen Zinsertrages ihr Realeinkommen zu halten. Dies mag der Interessensstandpunkt der Anlagekapitalisten gewesen sein. Aus diesem Grunde traten sie auch für den Lohnabbau im allgemeinen und für den der Bundesbeamten im besonderen ein mit der Bemerkung, sie hätten den 25 prozentigen Zinsabbau auf sich genommen als Prämie für die Goldsicherheit des Schweizerfrankens. Der Beamte profitiere von dieser Sicherheit ebenfalls und könne daher auch einen Lohnabbau von $7\frac{1}{2}\%$ auf sich nehmen. (2) Dabei befürworteten sie aber auch einen allgemeinen Preisabbau, eine Reduktion der Handelsmargen und das Sinken der Mietzinse. (3)

Diese Gesinnung wurde dann sogar mit der Bundesschuld in Verbindung gebracht. Man stellte fest, dass die öffentliche Schuld des Bundes solange keine Ueberschuldung darstelle, als der nationale Wirtschaftsorganismus gesund bleibe und der damalige schweizerische Volkswohlstand erhalten werden könne. Dabei wies man darauf hin, dass letzterer in hohem Masse von unserer Exportindustrie abhängt, der die Deflationsmassnahmen in erster Linie zugute kämen. (4)

Man muss sich vor Augen halten, dass der Kapitalmarkt bis 1933 äusserst flüssig war, wenn man die Einstellung der Kapitalisten gegenüber der Krisensteuer verstehen will. Sie stellten einmal fest, dass es verständlich sei, dass der Staat für die Unterstützung der Arbeitslosen vermehrte Einnahmen zur Verfügung haben müsse. Eine solche Steuer diene aber lediglich dazu, die Staatsangestellten vor einer Anpassung ihrer Gehälter an die verbilligte Lebenshaltung zu bewahren. (5) Es würde nicht verstanden, warum die Ausgaben für die Krisenbekämpfung durch Steuern aufgebracht werden müssten, wo doch der Bund über einen ausgezeichneten

1) P. Bossart, Die Politik des billigen Geldes, Diss. St.Gallen 1949, S. 153.

2) Finanz-Revue, 10. Februar 1932, 10. Mai 1933.

3) Finanz-Revue, 15. Dezember 1931.

4) Finanz-Revue, 10. Februar 1932.

5) Finanz-Revue, 14. Dezember 1932.

Kredit verfüge und das Anlagekapital nur darauf warte, Anleihen zu zeichnen. (6) Diese Gesinnung ist verständlich, wenn man an die geringeren Investitionsmöglichkeiten des Kapitals in der von der Krise mitgenommenen Industrie denkt. Ausserdem schätzten in der damaligen Krisenzeit die Kapitalanleger die grössere Sicherheit der Staatstitel höher ein als grössere Erträge bei Investitionen in der Privatwirtschaft, die damals keineswegs sicher schienen.

Aus diesen Gründen wurde auch in diesen Kreisen einer Neuverschuldung des Bundes das Wort geredet. Dabei kann man ruhig annehmen, diese Einstellung sei nicht durch neue volkswirtschaftliche Erkenntnis, sondern durch Interessen diktiert gewesen, die durch die Lage des Kapitalmarktes bedingt waren.

Ebenfalls keine gute Aufnahme durch die Anleihensgläubiger fand 1935 die Kriseninitiative. Sie sah eine Finanzierung grosser Arbeitsbeschaffungsmassnahmen durch Anleiheaufnahme vor. Aber aus drei Gründen traten die Anlagekapitalisten gegen diese Initiative auf:

- 1.) Der Kapitalmarkt hatte sich unterdessen wieder verknappt, sodass eine Belastung durch Bundesanleihen als Massnahme gegen die Verflüssigung nicht mehr im Interesse der Kapitalisten lag. Sie stellten daher fest, durch die grossen Anleihen des Bundes, die diese Initiative vorsah, werde der Privatwirtschaft das Kapital für den Wiederaufbau nach der Krise entzogen. (7)
- 2.) Die grossen Vollmachten, die in die Hände des Parlamentes gelegt werden sollten, führten, wie die Anlagekapitalisten glaubten, zu einer Diktatur des Parlamentes über das Volk, woraus letzten Endes eine weniger sparsame Ausgabengestaltung resultiere, die zu einer Verschleuderung der Reserven des Volkes führe. (7)

Dieses Argument zeigt deutlich, dass man in Kapitalistenkreisen gegen eine grosszügige Verschuldung als Krisenüberbrückungsmassnahme eingestellt war und davon keine dauernde Besserung der Krise erwartete.

- 3.) Die in der Initiative vorgeschlagenen Massnahmen, deren finanzielle Tragweite man damals nicht zu überblicken können glaubte, schienen nach Auffassung der Kapitalisten zu einer immer weiteren Verschuldung zu führen, was den Seltenheitswert und die Sicherheit der Bundesobligationen verringern könne. (7)

Ab 1933 begann man in diesen Kreisen eine Abwertung zu befürchten. Anlässlich des Finanzprogramms I wurde festgehalten, dass man die Couponssteuer zwar ungern bezahle, sie aber als Versicherungsprämie gegen eine Abwertung betrachte. (8) In den Finanzblättern wurde versucht, die defizitären Rechnungsabschlüsse des Bundes zu bagatellisieren. Sie wiesen ständig darauf hin, dass das Rechnungsgleichgewicht wieder hergestellt werden müsse, dass man die guten Anleihezeichnungen nicht als Aufmunterung für eine grosszügige Ausgabenpolitik betrachten

6) Finanz-Revue, 4. Januar 1933.

7) Finanz-Revue, 13. März 1936.

8) Finanz-Revue, 26. Juli 1933.

dürfe, aber gleichzeitig stellten sie fest, dass die Verschuldung der Eidgenossenschaft im Verhältnis zu den übrigen Staaten gering sei. Der Kredit des Bundes sei nach wie vor gut. Die schwebende Schuld des Bundes sei gering, zu einer Beunruhigung sei vorläufig kein Anlass. (9) Mit dem Hervorheben der geringen Verschuldung im Vergleich zum Ausland wollte man nicht zuletzt darauf aufmerksam machen, dass wohl gespart werden müsse, wenn man nicht höhere Steuern auf sich nehmen wolle, dass aber die Abtragung der Schuld nicht als erwünscht betrachtet werde; dabei wurde ausgeführt, der schweizerische Anlagekapitalist, wenn er höhere Erträge suche, lenke seinen Blick ins Ausland, wenn er aber für die Sicherheit seiner Papiere besorgt sei, halte er sich an die inländischen Worte. (10) Aus dieser Einstellung heraus musste der damalige Kapitalanleger im Hinblick auf die stagnierende Privatwirtschaft mehr an einem bleibenden Vorrat an sicheren Anlagemöglichkeiten beim Bunde interessiert sein, als an einer Tilgung der Bundesschuld.

Die Abwertung kam dann am 26. September 1936 doch. Sie wurde von den Anleihegläubigern als Herabsetzung der Staatsschuld zu ihren Ungunsten aufgefasst und entsprechend kommentiert. Man sprach in diesen Kreisen von einem wirtschaftlichen Staatsstreich des Bundesrates. (11) Es wurde erklärt, es bedeute schon eine Erschütterung der Rechtsbegriffe, wenn der Staat sich anmasse, die eigenen Schulden abzuwerten, und damit zum schlechten Schuldner werde. Wenn er aber dazu dem privaten Schuldner noch erlaube, seine Gläubiger ungestraft zu betrügen, so müsse das doppelt angeprangert werden. (12) Es ist bezeichnend für die einseitige Vertretung des Interessenstandpunktes, wenn dabei die vorhergegangene Aufwertung der Schulden durch die Deflation übersehen wurde. Die Kapitalanleger vertraten die Ansicht, dass der Abwertungsgewinn der Nationalbank zur Entschädigung der Opfer der Abwertung verwendet werden müsse. (13) Ihr Standpunkt ist begreiflich, wenn man bedenkt, dass sie seinerzeit die Titel des Bundes in der Absicht erstanden hatten, sich damit eine wertbeständige und sichere Anlage zu beschaffen. Es erschien ihnen ungerecht, dass sie die Papiere, die sie mit nicht abgewerteten Franken erstanden hatten, nun einmal in abgewerteten Franken zurückbezahlt erhalten sollten. Dass aber alle Volksteile, die Geldforderungen zu stellen hatten, in der gleichen Lage waren, wurde übersehen.

Nach der Abwertung ergoss sich ein breiter Kapitalstrom in die Schweiz. (14) Wir finden bei Kellenberger darüber folgende Tabelle:

9) Finanz-Revue, 14. Januar 1934, 14. November 1934, 5. Juni 1935, 13. November 1935.

10) Finanz-Revue, 14. Januar 1934.

11) Finanz-Revue, 30. September 1936.

12) Finanz-Revue, 28. Oktober 1936.

13) Finanz-Revue, 30. September 1936.

14) P. Bossart, a.a.O., S. 155.

Export und Import von Kapital 1930 - 1939 in Millionen Franken (15)

1930	+ 186	1936	- 74
1931	- 1916	1937	+ 143
1932	- 489	1938	- 449
1933	+ 77	1939	+ 729
1934	+ 290		
1935	+ 690		

Nettoexport = +

Nettoimport = -

Der Kapitalimport führte zu einer Verflüssigung des Kapitalmarktes und zum Sinken des Zinsfußes. Die Rendite von 12 Anleihen des Bundes senkte sich von 4,58 % am 25. Sept. 1936 auf 3,74 % einen Monat später und auf 3,55 % am Jahresende. 1937/38 stand die Rendite durchschnittlich unter 3½ %; einzelne Anleihen erreichten kaum eine Rendite von 3 %. (16).

Dieses Sinken des Zinsfußes, das nicht im Interesse der kapitalanlegenden Kreise sein konnte, wurde von diesen zum Teil der Konversionstaktik des Bundes zugeschrieben, der zurückzähle, sich kurzfristig bei der Nationalbank verschulde und damit den Zins zum Fallen bringe. (17)

1938 machte der Bund den Versuch, seinen während Jahren auf dringlichen Bundesbeschlüssen beruhenden Haushalt durch eine Finanzreform wieder auf verfassungsmässigen Boden zu stellen. Neben den dort vorgeschlagenen Steuererhöhungen, denen das Anlagekapital ablehnend gegenüberstand, war offensichtlich auch die vorgesehene planmässige Tilgung diesen Kreisen nicht angenehm. Sie befürchteten von Rückzahlungen der Bundesanleihen einen weiteren Verflüssigungsdruck auf den Kapitalmarkt. Besonders deutlich wird die Gegnerschaft zur Zurückzahlung der Bundesschuld, wenn man beachtet, dass sie sogar die Finanzierung des Arbeitsbeschaffungsprogrammes des Bundes durch Anleihen vorschlugen. (18) Für sie bot dies zwei Vorteile, sie konnten von einem solchen Vorgehen eine gewisse Anspannung des Kapitalmarktes erwarten, die ein weiteres Absinken des Zinsfußes verhindern sollte, gleichzeitig glaubten sie, so ein Ansteigen des Steuerdrucks vermeiden zu können. Daneben wiesen sie ständig auf den Vorteil einer sparsamen Ausgabengestaltung hin und bekämpften prinzipiell jede Steuererhöhung durch den Bund, was verständlich ist, wenn man bedenkt, dass in den vergangenen Jahren der

15) Kellenberger E., Spartätigkeit und Kapitalbildung (Z.f.Vw. + Stat. 1946, S. 323, Tabelle 8.)

16) P. Bossart, a.a.O., S. 156.

17) Finanz-Revue, 13. Januar 1937, 17. Februar 1937.

18) Finanz-Revue, 31. August 1938.

Bruttoertrag ihrer Anlagen mit sinkendem Zinsfuss immer geringer geworden war, die Steuern aber ständig steigende Tendenz gezeigt hatten.

Wenn wir uns aus den Finanzblättern ein Bild von der Gesinnung der Rentner während der dreissiger Jahre zu machen versuchen, erstaunt uns vorerst die einseitige Befürwortung des jeweiligen Ertragsinteresses. Die Schuld des Bundes wurde von ihnen als eine sichere Ertragsquelle angesehen und ihre Tilgung schien ihnen in Zeiten, wo es für sie schwer fallen musste, ihr Kapital einigermassen sicher und einträglich in der Privatwirtschaft oder im Ausland anzulegen, nicht erwünscht. Im Inland sank, wie wir gesehen haben, aber auf lange Sicht gesehen der Ertrag der Obligationen infolge des sinkenden Zinsfusses ständig. So ist es begreiflich, dass sie alles daran setzten, diese Entwicklung aufzuhalten.

F. Das Gewerbe:

Der durch die Krise verursachte Preisrückgang musste auch das Gewerbe hart treffen. Der hohe Anteil der Arbeitskosten in seiner Produktion brachte es mit sich, dass die gewerblichen Kreise bei sinkenden Produktpreisen an einen Kostenabbau durch Besoldungsreduktion denken mussten.

Es war also nicht die Sympathie der gewerblichen Kreise zu der von Exportindustrie und Grosshandel gewünschten Deflationspolitik, die sie für einen gewissen Abbau eintreten liess, sondern eher die Notwendigkeit, die sie zwang, die Löhne ihrer Arbeiter abzubauen. Mussten sie selbst wegen der gesunkenen Preise die Löhne kürzen, so war ihnen auch anderwärts ein Abbau und somit eine Verbilligung der Lebenskosten erwünscht. Alles deutet jedoch darauf hin, dass der Gewerbestand seine Interessen eher in einer Aufrechterhaltung oder Steigerung der Inlandkaufkraft sah, als in einem möglichst grossen Aussenkaufwert des Schweizerfrankens.(1) Es wurde treffend darauf hingewiesen, dass der Lebensstandard in der Schweiz auch früher schon immer höher gewesen sei als im Auslande. (2) Die unbedingte Anpassung wurde somit abgelehnt.

Auf die Einstellung des Gewerbes zum Finanzhaushalt des Bundes kann daraus der notwendige Schluss gezogen werden. Es trat einerseits für Ersparnisse auf der Ausgabe-seite ein, stellte aber zugleich fest, dass Ersparnisse allein kaum genügen konnten, um den Bundeshaushalt im Gleichgewicht zu halten. Dieses Gleichgewicht blieb aber das Ziel des Gewerbestandes, der deswegen, trotz seiner verständnisvollen Einstellung gegenüber sozialen Forderungen, auch die Krisensteuer bekämpfte. Diese wurde als Klassensteuer gebrandmarkt, die auf Kosten der besitzenden Kreise die Aufrechterhaltung des damaligen Lebensstandards, Arbeitsprogramme und Massnahmen zur Preis- und Lohnstützung vorsah, was auf die Länge zur Ueberlastung

1) Gewerbezeitung, 13. August 1932.

2) Ebenda.

mit Schulden und zu einer Gefährdung der Landeswährung führen musste. (3) Damit hatte sich der Gewerbestand gegen eine Neuverschuldung und für einen teilweisen Abbau ausgesprochen. Er warnte vor einer Ueberspannung der Krisenhilfe, damit man nicht in die gleiche Lage wie England komme, das durch Ausgaben für unproduktive Unterstützungen schweren Schaden leide. (4)

Die Idee, die Kaufkraft des inlandes in den Dienst der Krisenbekämpfung zu stellen, wurde teilweise unterstützt, doch wurde erklärt, es seien ihr Grenzen gesetzt durch die Defizite in der Staatsrechnung, die ja dann schliesslich durch Anleihen gedeckt werden müssten. Es müsse jedoch einer gesunden Finanzpolitik widersprechen, wenn man ordentliche Ausgaben durch ausserordentliche Einnahmen decke. Von Schulden lasse sich weder im Staats- noch im Privathaushalt leben. Wenn man sich heute verschulde, so müsse man nur später dafür büssen. (5) Die Ausgaben für die Krisenbekämpfung wurden zunächst als ordentliche angesehen, woraus man ebenfalls eine Stellungnahme des Gewerbes gegen eine Weiterverschuldung ableiten kann.

Hinter diesen Gedanken verbirgt sich die Mentalität des Gewerbestandes, der in der Staatswirtschaft eigentlich nur einen grossen Privathaushalt sah, der, um als gesund zu gelten, sich recht wenig verschulden dürfe. Schuldenmachen selbst in Zeiten der Krise erschien diesen Kreisen als unseriös. So wurde bei der Abstimmung über den Besoldungsabbau des Bundespersonals immer wieder darauf hingewiesen, dass man es als rücksichtslos empfinde, wenn die Bundesangestellten von ihrem Arbeitgeber verlangen, dass er ihnen solche Löhne zahle, die ihn zum Schuldenmachen zwängen. (6)

Auch für die Tilgung der Bundesschuld hatte man selbst auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise 1934 noch volles Verständnis. (7) Das Gewerbe betonte, dass es für eine Einhaltung des Tilgungsplanes von 1927 eintrete. Dabei wurde die Höhe der Schuld unterstrichen, und man begrüsst, dass es jetzt dank der Wirkungen des ersten Finanzprogrammes bald keine Rückschläge mehr geben würde. (7) Im allgemeinen herrschte in bezug auf die Bundesfinanzen in gewerblichen Kreisen noch ein starker Optimismus.

Mit der längeren Dauer der Krise machte sich jedoch mehr und mehr eine gewisse Gesinnungsänderung bemerkbar. Die Kriseninitiative wurde in gewerblichen Kreisen nie im Hinblick auf ihre Finanzierung bekämpft. Es wurde auch von gewerblicher Seite die Erstellung einer ausserordentlichen Rechnung verlangt, damit man ersehe, wie viel des Rechnungsdefizites auf Kosten der Krise zu buchen sei. Der

3) Gewerbezeitung, 28. Mai 1932.

4) Gewerbezeitung, 11. Juni 1932.

5) Gewerbezeitung, 21. Januar 1933.

6) Gewerbezeitung, 20. Mai 1933.

7) Gewerbezeitung, 30. Juni 1934.

Gedanke, dieses Konto dann erst nach der Krise auszugleichen, liegt dabei, irgendwie in der Luft. (8)

In den Jahren nach der Kriseninitiative wurde von gewerblichen Kreisen ebenfalls ein Gesamtwirtschaftsprogramm vorgeschlagen, das als Ganzes durch den berufständischen Gedanken beherrscht war, und weniger direkte Staatsintervention als vielmehr staatliche Eingriffe zur Erleichterung der Selbsthilfe postulierte. Es wurde in diesem Zusammenhang deutlich erklärt, wenn man für Sparmassnahmen im Staatshaushalt eintrete, so müsse man dem Staate auch weniger Aufgaben überbinden. (9)

Im allgemeinen hatte sich der Gewerbestand während der Krisenzeit nicht allzu stark mit der Staatsschuld befasst. Er trat für eine vorsichtige Ausgabengestaltung ein und befürwortete weiteres Schuldenmachen nicht. Als konservativer Volksteil vertrat er dabei zwar die Idee der Erhaltung der Kaufkraft soweit, als sie ihm keine Gefährdung der Bundeskasse schien; einer Ankurbelung der Wirtschaft durch Schuldenmachen stand er aber, wie dies die Kriseninitiative zeigt, verständnislos gegenüber. Diese Einstellung trat erneut anlässlich des zweiten Finanzprogrammes zutage, das deswegen begrüsst wurde, weil es endlich die Beseitigung defizitärer Rechnungsabschlüsse versprach. Die Krise hatte dem Gewerbe nur neue Lasten gebracht, während es von der Krisenbekämpfungspolitik keinen grossen Gewinn hatte. (10) Das kommt bezeichnend in seiner Einstellung zum Verständigungsprogramm, über das am 27. November 1938 abgestimmt wurde, zum Ausdruck. Dieses wurde begrüsst, weil es wenigstens keine neue Steuern für das Gewerbe bringe. (10)

6. Ergebnisse:

In den dreissiger Jahren ist durch die Krise die Gesinnung der verschiedenen Wirtschaftsgruppen vielfach geändert worden. In bezug auf die Bundesverschuldung können wir folgendes feststellen:

1. Die Tatsache, dass während der ganzen Zeit der Krise eine Tilgungsquote in das Budget eingesetzt worden war und dass dieser Posten von keiner Wirtschaftsgruppe ernstlich in Frage gestellt wurde, lässt darauf schliessen, dass man den äusseren Schein der Schuldentilgung aufrecht erhalten wollte, nicht zuletzt vielleicht darum, um die Sparpolitik zu fördern. Der Wille zur Tilgung schien vorhanden zu sein, doch machte man sich über die Möglichkeiten keine Illusionen.

Weit wichtiger als das Problem der Tilgung war ja dasjenige einer Neuverschuldung geworden. Die Krise bedeutete eine schwere Belastung für die schweizeri-

8) *Gewerbezeitung* 6. April 1935.

9) *Gewerbezeitung* 10. Aug. 1935.

10) *Gewerbezeitung* 19. Nov. 1938.

sche Wirtschaft. Weite Kreise des Volkes wären ohne die Hilfe des Bundes vor dem wirtschaftlichen Ruin gestanden. Das bedingte neue Ausgaben des Bundes, die bei schrumpfenden Einnahmen nur schwer aufzubringen waren. Es stellte sich nun in der Krisenzeit die Frage, ob man sich durch Anleiheaufnahme neu verschulden sollte, ob man die Bundesschuld vergrössern sollte, oder ob man unter allen Umständen durch Sparmassnahmen von einer Verschuldung abgehen wollte. Dabei ist bezeichnend, dass die von der Krise besonders schwer betroffenen Gruppen, die Bauern und die Arbeiter und teilweise auch das Gewerbe, denen die Krise die Existenz bedrohte, für eine Neuverschuldung eintraten. Wenn der Bund die Mittel aufbringen konnte, sie aus den Klauen der Krise zu befreien, so fragten sie nicht lange, ob damit eine Neuverschuldung verbunden sei oder nicht. Hilfe tat einfach not. Schulden konnten ja wieder zurückbezahlt werden, wenn bessere Zeiten kamen.

2. Die Lasten der Krise wollte man auch diesmal wieder auf die anderen Gruppen abwälzen. Steuern wurden Einsparungen gegenübergestellt. Durch Einsparungen versuchte man die Lasten des Bundes auf die Ausgaben empfangenden Kreise, auf Bauern und Arbeiter, durch Steuern oder durch Anleihen auf die kapitalbesitzenden Gruppen zu übertragen. Auch der Kampf ob Steuern, Einsparungen und Abbau oder Anleihen ging ja wieder in erster Linie um die Lastenverteilung zwischen den einzelnen Gruppen, die ja nach Interessenlage für das eine oder andere eintraten.
3. Damit gelangte man wieder zur Frage, ob die Ausgaben zur Krisenbekämpfung durch die heutige Generation getragen werden sollten oder nicht. Man erkannte in der politischen Diskussion noch nicht, dass der Aufwand in der Gegenwart geleistet werden musste, ob er nun durch Steuern oder Anleihen gedeckt wurde. Die einer Ausweitung der Staatsaufgaben gegnerisch gesinnten Wirtschaftsgruppen stellten im Hinblick auf die Schuldaufnahme fest, dass man nicht noch eine weitere Generation mit den Folgen der Krise belasten dürfe, während die durch die Krise hilfsbedürftig gewordenen Gruppen darauf hinwiesen, dass nicht unbedingt alle Lasten von der gegenwärtigen Generation getragen werden müssten.
4. Bestimmende Veränderungen in der Einstellung gegenüber der Bundesschuld finden wir vor allem in der vermehrt gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise. Die Verschuldung und die Anleiheaufnahme werden nun in den Rahmen einer volkswirtschaftlichen Idee gestellt. Treffen wir auf der einen Seite eine Befürwortung der Verschuldung des Staates, da dadurch die Kaufkraft des Inlandes gestärkt und die Krise überwunden werden soll, so liegt auf der andern Seite die Idee, dass durch eine mögliche Einschränkung der Staatsausgaben und Verhinderung einer Neuverschuldung oder gar weitere Tilgung der alten Schuld die äussere Kaufkraft des Schweizerfrankens gesteigert werden sollte. Immerhin muss man sich fragen, ob diese volkswirtschaftlichen Ueberlegungen den

einzelnen Interessengruppen nicht einfach als Deckmantel gedient haben. Auf der einen Seite hatte man die Staatshilfe einfach nötig, selbst auf Kosten einer Staatsverschuldung auf der anderen Seite war man sich bewusst, dass man auf irgendeine Art diese Mehrausgaben zu bezahlen hätte. Deshalb wehrte man sich ebenfalls mit volkswirtschaftlichen Argumenten dagegen.

Langsam waren aber die Gedanken einer konjunkturgerechten Finanzpolitik auch ins Volk gedrungen. Es wurde zwar immer noch einer Tilgung das Wort gesprochen. Aber man sah diese schon in vielen Kreisen nicht mehr in der Form starrer Tilgungsquoten, sondern als Folge von Rechnungsüberschüssen in Zeiten guter Konjunktur. Getilgt sollte noch werden, aber wirklich nur dann, wenn dies volkswirtschaftlich am günstigsten war.

3. KAPITEL: DIE ZEIT NACH 1939 IM VERGLEICH ZU FRÜHEREN JAHREN

A. Ueberblick:

Abschluss der Rechnungen des Bundes (1) in Millionen Franken

Jahre	Ergebnis der ordent. Verwaltungsrechnung	Ergebnis der Gesamtrechnung	feste Schuld	Schulden- überschuss
1939	- 52,2	- 402,4	2238	1931
1940	- 30,2	- 845,5	2963	2777
1941	- 60,4	- 884,6	3698	3662
1942	- 88,4	- 775,4	4153	4437
1943	- 143,6	- 1116,7	5382	5554
1944	- 207,8	- 1199,8	6700	6753
1945	- 214,4	- 1723,1	8348	8477
1946	- 135,2	- 2,7	8703	8479
1947	+ 9,0	+ 320,4	7988	8159
1948	- 129,5	+ 176,3	7814	7983
1949	- 475,9	+ 2,2	7734	7980
1950	.	+ 171,3	7747	7809

1) Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Jahrg. 1949, S. 380 ff.

Der Schuldenüberschuss im letzten Vorkriegsjahr 1938 betrug rund 1½ Milliarden Franken. Er war somit kleiner als derjenige von 1925. Die Finanzierung der Aufwendungen für die Mobilmachung während des zweiten Weltkrieges erfolgte teils durch Steuern, teils auf dem Kreditwege. Sie stützte sich auf den Bundesbeschluss vom 30. Aug. 1939 betr. ausserordentliche Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität. Auf Grund dieser Vollmachten wurden zur Tilgung der Kosten der Mobilisation und zur Bestreitung der ordentlichen Ausgaben eine Anzahl neue Steuern eingeführt, so 1939 die Verdoppelung des Militärpflichtersatzes, im Januar 1940 die Kriegsgewinnsteuer. Am 30. April 1940 wurde das erste Kriegsfinanzprogramm veröffentlicht, das ein Wehropfer, die Umsatzsteuer und Bestimmungen über die Entnahme aus dem Währungsausgleichsfonds umfasste. Am 18. Nov. 1941 erfolgte die Erhöhung der Kriegsgewinnsteuer. Am 20. Nov. 1942 gab der Bundesrat das zweite Finanzprogramm bekannt. Darin waren Erhöhungen und Änderungen von Wehr- und Umsatzsteuer und die Erhebung eines zweiten Wehropfers vorgesehen. Am 13. Okt. 1942 wurde durch Bundesratsbeschluss eine Luxussteuer eingeführt und am 1. Sept. 1943 folgte die an der Quelle erhobene Verrechnungssteuer.

Neben diesen steuerlichen Massnahmen musste der Bund auch auf dem Kreditwege seine gestiegenen Ausgaben zu decken suchen. Im März 1940 gelangte er zum ersten Male mit einer Mobilisationsanleihe an den Kapitalmarkt, der dann im Laufe der Jahre noch weitere folgten. Von 1939 bis 1945 nahm der Schuldenüberschuss des Bundes um 6546 Millionen Franken zu. Er erreichte 1946 seinen Höhepunkt. Von 1947 weg gelang es dank Rechnungsüberschüssen, den Schuldenüberschuss um 670 Millionen Franken zu verringern. Die Gesamtkosten des zweiten Weltkrieges beliefen sich nach der Botschaft des Bundesrates vom 22. Januar 1948 auf 10½ Milliarden Franken. (2) Zugleich standen die Schulden des ordentlichen Haushaltes 4 Milliarden Franken höher als bei Kriegsbeginn.

Am 21. Dez. 1945 wurde die Geltungsdauer der während des Krieges eingeführten Finanzprogramme bis Ende 1949 verlängert. Am 5. Oktober 1945 gab der Bundesrat einer Expertenkommission den Auftrag, Vorschläge betreffend eine verfassungsmässige Neuregelung der Finanzen der Eidgenossenschaft zu unterbreiten. Am 14. März 1947 wurden diese in einem Bericht veröffentlicht. Der Bundesrat nahm in seiner Botschaft vom 22. Januar dazu Stellung. Anlässlich der Beratungen im Ständerat wurde die in der Botschaft des Bundesrates vorgeschlagene Tilgungssteuer, die als direkte Bundessteuer gedacht war, abgelehnt. Am 14. Februar 1950 wurde von einer Verständigungskonferenz die Ersetzung der direkten Bundessteuer durch das altehrwürdige System der Steuerkontingente der Kantone an den Bund ersetzt. Diese Vorlage wurde dann vom Volke am 4. Juni 1950 verworfen. Es wurde daraufhin eine Ueber-

2) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes vom 22. Januar 1948 (Bundesblatt 100. 1948. Bd. I, Nr. 4, S. 309 ff.).

gangsordnung ausgearbeitet, die durch Volk und Stände am 3. Dez. 1950 angenommen wurde.

B. Die Bauernsamen:

Nach Kriegsausbruch begann eine Zeit der Blüte für die Landwirtschaft. Je mehr die Schweiz im Laufe des Kriegsgeschehens von der äusseren Nahrungsmittelzufuhr abgeschnitten wurde, desto grösser wurde die Bedeutung des Bauernstandes als Ernährer unseres Volkes. Die Preise der landwirtschaftlichen Produkte stiegen. Auch der verhältnismässig niedrige Hypothekarzinsfuss kam den Bauern gelegen. Die Landwirtschaft konnte ihre Lage im Laufe des Krieges und der Nachkriegszeit wesentlich verbessern.

In den letzten dreissig Jahren hatte die Landwirtschaft immer mehr den Schutz und die Unterstützung des Bundes anrufen müssen. Dieser Zustand hatte ihre Einstellung gegenüber dem Staate und dessen Finanzwirtschaft bestimmt. Noch in der Zeit nach dem ersten Weltkrieg war die Bauernschaft für eine rasche Schuldentilgung eingetreten. Infolge des grossen Interesses an den Zöllen war dann aber die Abtragung der Schuld nur im Hinblick auf die Durchsetzung der Zollpolitik betrachtet worden, was zu einer vorläufigen Hintenansetzung der wirklichen Tilgung führte. In der Krise hatte diese Gleichgültigkeit gegenüber der Verschuldung von den Bauern teuer bezahlt werden müssen. Die Bundesschuld war mit zu einem Grunde geworden, die bäuerlichen Subventionen zu kürzen. Angesichts ihrer verzweifelten Lage hatte die Bauernschaft deshalb längere Zeit sogar eine Neuverschuldung befürwortet. Diese Gesinnung verfiel nach Kriegsbeginn aber sehr rasch, und an ihre Stelle trat wieder die Einsicht, dass ein verschuldeter Staat den Begehren der Landwirtschaft nicht mit offener Hand gegenüberstehen könne. So traten die Bauern nach Ausbruch des zweiten Weltkrieges für eine rasche Tilgung der Mobilisationskosten ein. (1) Sie befürworteten ein umfangreiches Steuerprogramm, das alle Schichten der Bevölkerung heranziehe. (2) Jetzt, unter dem Eindrucke der Kriegsnot erklärten sie, sei die Mehrzahl der Schweizer eher bereit, ein grosses Opfer zu bringen als in zehn bis fünfzehn Jahren, wenn die siebenmal Klugen geltend machen würden, es hätte dieser Aufwendungen gar nicht bedurft. (3) Nach Kriegsende sprachen sie nicht nur einer Tilgung der Bundesschuld innert sechzig Jahren das Wort, sondern sie forderten auch, dass wenn immer möglich durch Rechnungsüberschüsse weitere Tilgungen erfolgen sollten. (4)

1) Bauernzeitung Nr. 3, März 1940, Nr. 10, Oktober 1943.

2) Bauernzeitung Nr. 3, März 1940.

3) Bauernzeitung Nr. 10, Oktober 1943.

4) Vernehmlassungen: Schweizerischer Bauernverband, S. 293.

Die ganze Einstellung der Bauernsamen wird noch klarer, wenn wir daran denken, welchen Einfluss die Bauern der Bundesverschuldung auf dem Kapitalmarkt zuschreiben. Hatte nach dem ersten Weltkrieg doch gerade dieser Einfluss ihnen die Verschuldung des Bundes so recht vor Augen geführt. Der Bund hatte damals seine kurzfristigen Verpflichtungen in langfristigen Anleihen konsolidieren wollen, was nach Ansicht der Bauern den Hypothekenzins verteuert hatte. Diese Erfahrung hatte die Bauernführung bewogen, in Zeiten von Kapitalknappheit immer für eine Verminderung der Bundesschuld oder doch gegen eine Neuaufnahme von Schulden aufzutreten. Wir sehen diese Stellungnahme deutlich anlässlich der Kriseninitiative während der Jahre 1934 - 1936, dann wieder in den ersten Kriegsjahren, wo nicht zuletzt wegen des steigenden Kapitalzinsfusses die Bauernschaft für eine weitgehende Steuerdeckung der Mobilisationsausgaben eintrat und die rasche Tilgung der Anleihen befürwortete. (5) Die Bauern sahen jedoch ein, dass auf dem Anleiheusweg Mittel beschafft werden mussten. Deshalb forderten sie vom Bunde das Auflegen einer Zwangsanleihe gegen "die Dienstverweigerung des Kapitals" und die damit verbundene Zinserhöhung, was ebenso viel Berechtigung habe, wie der schon bestehende Zwang zur Ablieferung landwirtschaftlicher Produkte. (6)

Wie jede Wirtschaftsgruppe, die eine erweiterte Staatstätigkeit zu ihren Gunsten und weitgehende finanzielle Unterstützung durch den Bund verlangen musste, befürwortete auch die Bauernschaft nie übertriebene Sparsamkeit. So sparsam der Bauer veranlagt ist, sind dem Staate gegenüber seine Interessen als Subventionsnehmer zu gross, um das Sparprinzip auch vom Bunde zu verlangen. Man verwies den Bund zur Tilgung seiner Schulden eher auf neue Einnahmequellen und trat für eine Belastung der Besitzenden ein, zu denen sich die Bauernschaft wohl in Anbetracht ihrer Verschuldung nicht zählte. 1919 hatten die Bauern es in Ordnung gefunden, dass Kriegsteuer und Kriegsgewinnsteuer von den Besitzenden getragen werden müssten. In der Krisenzeit waren sie mehr aus politisch taktischen Rücksichten gegenüber den übrigen bürgerlichen Parteien gegen eine direkte Bundessteuer aufgetreten; nach dem zweiten Weltkrieg aber, als die Bundesschuld eine sehr grosse Höhe erreicht hatte, befürworteten sie eine Tilgung durch eine eidgenössische Einkommenssteuer und schlugen sogar eine Vermögenszuwachssteuer vor. (7) Dies alles deutet darauf hin, dass die Bauernschaft nicht gewillt war, zugunsten der besitzenden Kreise an Bundesausgaben zu sparen, sondern deren Heranziehung zur Tilgung durch neue Steuern befürwortete. Einsparungen schlug die Bauernschaft immer nur dann vor, wenn man damit rechnen konnte, dass andere Bevölkerungsteile von diesen Einsparungen betroffen wurden. Die Erfahrungen der Krisenzeit hatten die Bauernsamen gegenüber Einsparungen misstrauisch gemacht. Wenn sie dennoch hie und

5) Bauernzeitung Nr. 2, Februar 1940, Nr. 3, März 1940, Nr. 8, August 1940.

6) Bauernzeitung Nr. 2, Februar 1943.

7) Vernehmlassungen: Schweizerischer Bauernverband, S. 295.

da an der Ausgabenreduktion festhielt, so geschah dies am ehesten bei Personalausgaben und in der Zeit nach dem zweiten Weltkriege bei der Lebensmittelverbilligung. (8)

Auffallend ist im Hinblick auf die Bundesschuld auch die Einstellung der Bauernschaft zu den Zöllen. Die Bauern hatten in den zwanziger Jahren die Zölle als Allheilmittel für kranke Bundesfinanzen angepriesen. Die ganze Finanzpolitik des Bauernverbandes war lange Zeit immer auf die Behauptung der Zölle als erste Einnahmequelle des Bundes hin gerichtet gewesen, bis dann mit der Wirtschaftskrise in den dreissiger Jahren eine merkliche Aenderung eingetreten war. Damals hatten die Bauern am eigenen Leibe erfahren müssen, wie sehr diese Einnahme der Konjunktur unterworfen war. Sie hatten erleben müssen, wie der Bund in Notzeiten gerade infolge dieser ungenügenden Einnahmehasis auch ihnen nicht die so dringend benötigte Hilfe in dem von ihnen gewünschten Ausmass gewähren konnte. Diese Erfahrungen mögen die Bauernschaft zu einer andern Stellungnahme bewogen haben. Zwar erklärte sie auch 1947 noch, die Zölle müssten die Haupteinnahmequelle des Bundes bleiben, doch kommt dieser Erklärung mehr deklaratorische als praktische Bedeutung zu, wenn man bedenkt, dass die Bauern die Warenumsatzsteuer und direkte Bundessteuern befürworteten. (9)

Diese Schwenkung zur direkten Bundessteuer ist noch in einer Beziehung aufschlussreich. Sie zeigt deutlich, dass sich die Bauernschaft im Laufe der Jahrzehnte immer mehr bewusst geworden ist, dass es in ihrem Interesse sei, einen starken zentralen Bundesstaat zu unterstützen. Laur schreibt dazu:

"Wohl anerkennen die Bauern rückhaltlos das Erstgeburtsrecht der Kantone auf dem Gebiete von Schule, Kirche, Fachbildung, öffentlicher Fürsorge, Polizei, Gesundheits-, Bau- und Strassenwesen usw., doch sehen sie anderseits auch jeden Tag, was der Bund für Post, Telephon, Währung, Militär- und Verkehrswesen usw. sowie für die Förderung einzelner Betriebszweige tut, und sie sind sich dessen bewusst, dass die Wirtschaftspolitik des Bundes für das Schicksal des Bauernstandes entscheidend ist." (10)

Mögen die Bauern im Hinblick auf ihre Verwurzelung in Gemeinde und Kanton Föderalisten sein, so sind sie sich doch nicht minder bewusst, dass nur durch den Bund wirksame Agrarpolitik getrieben werden kann. Zugleich ist auch die Einsicht gewachsen, dass dieser Bund um ihnen helfen zu können, über genügend finanzielle Mittel verfügen müsse. Das zeigte sich ganz deutlich anlässlich der vorgeschlagenen Kontingentlösung der Bundesfinanzreform, die nach Ansicht von Laur von vielen Bauern abgelehnt wurde. (10) Ein Grossteil der Bauernschaft wollte keinen von den Kantonen finanziell abhängigen Bund; sie wollte vielmehr dem Bunde die Mittel in die Hand geben, sich durch eigene Steuern seiner Schuld zu entledigen.

8) Vernehmlassungen: Schweizerischer Bauernverband, S. 293.

9) Vernehmlassungen: Schweizerischer Bauernverband, S. 294/295.

10) Bauernzeitung Nr. 7, Juli 1950.

Die Gesinnung der Bauernschaft in den letzten dreissig Jahren gegenüber der Bundesschuld ist gekennzeichnet durch wachsendes Interesse an den durch sie aufgeworfenen Problemen. Ein Bauernstand, der aus der Not der Entwicklung der Weltwirtschaft heraus immer mehr auf die Unterstützung des Staates, in diesem Falle des Bundes rechnen können muss, kann einer Verschuldung nicht gleichgültig gegenüberstehen. Ein verschuldeter Bund war ihnen eine schlechte Hilfe gewesen, das hatten die Krisenjahre gezeigt. Das Interesse an einer Entschuldung des Bundes war bei den Bauern damit immer stärker geworden, je mehr sie auf seine Unterstützung rechnen mussten.

C. Grosshandel und Industrie;

Bei Ausbruch des zweiten Weltkrieges standen Handel und Industrie bereits unter der Wirkung des Konjunkturaufschwunges der Aufrüstung. Dank den Rüstungsaufträgen erholten sie sich sehr rasch von den Folgen der Krise der dreissiger Jahre. Die Nachkriegszeit mit ihrer andauernden Voll- und Ueberbeschäftigung bewirkte ein bisher nie gekanntes Aufblühen dieser Zweige der Volkswirtschaft.

Eine Idee beschäftigte diese Kreise während all den vergangenen dreissig Jahren: die Wettbewerbsfähigkeit mit dem Ausland, von der für sie ja Sein oder Nichtsein abhing. Exportindustrie und Grosshandel mussten unter allen Umständen mit dem Auslande konkurrenzfähig bleiben, denn der grösste Teil ihrer Produkte wird auf ausländischen Märkten abgesetzt. Im Hinblick auf die Verschuldung des Bundes hiess das, dass diese Kreise versuchen mussten, die Tilgungslasten, die einen Unkostenfaktor für sie zu bedeuten schienen, nach Möglichkeit auf andere Wirtschaftsgruppen abzuwälzen.

Wie schon früher ausgeführt, müssen sich die Tilgungen nicht unbedingt als Unkosten für die Unternehmungen auswirken. Wird durch Einkommens- und Vermögenssteuern getilgt, so wird die Steuer aus einem erzielten Gewinn bestritten. Verbrauchssteuern und Verkehrssteuern haben eher Kostencharakter für die Unternehmungen, da sie die Materialkosten oder die Arbeitskosten zu verteuern vermögen. Allerdings hängt dies noch in grossem Ausmasse von den Ueberwälzungsvorgängen ab. Andererseits kann durch Tilgungen eine Verflüssigung des Kapitalmarktes stattfinden, was für die Unternehmungen eine Zinskostenreduktion bedeuten kann.

Handel und Industrie hatten 1918 eine langsame Tilgung befürwortet, weil sie damit rechneten, diese auf breitere Basis zu stellen, d.h. andere Wirtschaftsgruppen zur Mithilfe heranziehen zu können. Während der Krisenzeit hatten sie durch unverrückbares Festhalten an der vorgesehenen planmässigen Tilgung und durch Befürwortung eines radikalen Spar- und Abbauprogrammes versucht, die Lasten einer grösseren künftigen Verschuldung von sich fernzuhalten dadurch, dass sie diese überhaupt verhüteten. Eine Aenderung erfuhr diese Einstellung während des Krieges. In Anbetracht der drohenden Gefahren für Land und Wirtschaft legten diese

Kreise einen bemerkenswerten Opfersinn an den Tag, indem sie die auferlegten Steuern, die sie stark drücken mussten, mit grosser Geduld trugen, was nur zu verstehen ist, wenn man weiss, dass sie, soweit sie über die nötigen Rohstoffe verfügten, an den Kriegsaufträgen gut verdienten, wenn auch die Kriegsgewinnsteuer an ihrem Mehrgewinn teil hatte. In zweiter Linie ist diese Einstellung zu den vermehrten Steuern darauf zurückzuführen, dass sie in Zeiten guter Beschäftigung rigorose Steuern einer starken Verschuldung vorzogen, mit deren späteren Tilgung sie ja in einer Zeit weniger günstiger Wirtschaftslage belastet werden konnten. Nach dem Kriege jedoch liefen Handel und Industrie wiederholt gegen den nicht abnehmenden Steuerdruck Sturm und setzten sich für eine sparsamere Ausgabengestaltung ein, wovon sie sich eine Tilgung der Bundesschuld durch Rechnungsüberschüsse versprachen.⁽¹⁾ Die Tilgung lag in ihrem Interesse, weil sie beim damaligen Stand der Bundesschuld die Belastung des Budgets durch den Schuldendienst als zu gross empfanden und durch eine Tilgung auf lange Sicht einen Steuerabbau erwarteten.⁽²⁾

Dass Handel und Industrie nicht steuerfreundlich eingestellt waren, zeigte sich auch in ihrer Einstellung zur vorgesehenen Bundesfinanzreform. Sie lehnten schliesslich selbst eine befristete direkte Bundessteuer ab und suchten, durch ein System kantonaler Kontingente die Bundesfinanzen und die Tilgung der Staatsschuld auf föderalistische Basis zu stellen. Dabei hofften sie wahrscheinlich, innerhalb der veralteten kantonalen Steuergesetze weniger scharf erfasst zu werden als durch ein modernes, gut ausgebautes Bundesgesetz. Der Gedanke, dass es den kantonalen Behörden eher möglich sei, auf die jeweilige Konjunkturlage regionaler Industrie- und Handelszweige besser einzugehen, mag auch mitgespielt haben.

Ein zweites Moment im Hinblick auf die Konkurrenzfähigkeit mit dem Auslande musste der Lebensstandard unseres Volkes sein. Handel und Industrie hatten sich von jeher bemüht, das Volk nicht durch grosse soziale Leistungen des Bundes zu stark zu verwöhnen, da dies nach ihrer Ansicht in Zeiten schärferer Konkurrenz auf dem Weltmarkte dazu beitragen konnte, die Schweiz zu einer Preisinsel werden zu lassen. Steuern für soziale Zwecke erhöhten die Kosten von Handel und Industrie. Von diesem Interesse aus müssen wir die Bestrebungen verstehen, nach dem ersten Weltkrieg die Schuld möglich langsam zu tilgen, um gegenüber sozialen Forderungen ein Bremsargument zu haben. Die Hervorhebung der Bundesschuld während der Krise durch diese Kreise und in den letzten Jahren die ständigen Aufrufe zur Ausgabenbeschränkung sowie die Bemühungen, die Sozialleistungen des Bundes einzuschränken, sind die Folgen dieser Gedanken. Handel und Industrie rechneten mit einem Abflauen der Nachkriegshochkonjunktur und schärferer Auslandskonkurrenz und ver-

1) Vernehmlassungen: Vorort des Schweizerischen Handels und Industrievereins, Zürich. S. 235.

2) Schmutz Heinz, Schweizer Monatshefte, Heft 11, Februar 1947.

langten deshalb schon in guten Zeiten Ersparnisse, um die sozialpolitischen Forderungen, die bei guten Rechnungsabschlüssen verstärkt aufzuleben beginnen, hintenanzuhalten. So wurde nach 1947 die Tilgung der Bundesschuld befürwortet, damit die Forderungen auf sozialpolitischem Gebiet nicht allzusehr ins Kraut schiessen würden. (3)

Mögen damit Interessen im Hinblick auf die Bundesschuld aufgezeigt worden sein, so darf man nicht vergessen, dass in diesen Kreisen die Idee des Wirtschaftsliberalismus im Laufe der Jahre schwächer geworden war, aber immer noch das leitende Element für ihre Einstellung zur Finanzpolitik blieb. Diese Idee, die möglichst geringe Intervention des Staates in die Wirtschaft postuliert, hatte die Kreise von Handel und Industrie sich nach dem ersten Weltkrieg gegen eine direkte Bundessteuer und Zollerhöhungen wenden lassen. Die planmässige, langsame Tilgung hatte in diesen Kreisen Unterstützung gefunden, weil sie sich davon keine grosse Störung des "natürlichen" Ablaufs der Wirtschaft versprochen. Aus den gleichen Gründen waren diese vornehmlich liberalen Kreise auch einem Staatseingriff während der Wirtschaftskrise durch Defizit Ausgaben und Weiterverschuldung entgegengetreten, und in gleicher Weise sehen wir sie auch anlässlich der Bundesfinanzreform 1947 für eine planmässige Tilgung der Schuld eintreten, weil sie offensichtlich nicht eine grosse Beeinflussung des Konjunkturablaufes durch den Staat wollten oder doch sich davon nicht viel versprochen. Sie traten nicht für eine konjunkturgerechte Tilgung ein, die in der Zeit der Depression ganz aufhören sollte, sondern befürworteten eine feste jährliche Tilgungsquote, die durch Tilgungen mit Rechnungsüberschüssen ergänzt werden soll. (4) Den Gedanken, dass die Staatsintervention nicht zu begrüssen sei, entnehmen wir auch den Äusserungen von Handel und Industrie zur Zinsgestaltung. Sie sahen zwar ein, dass dem Bund durch eine auch nur geringe Senkung des Zinsfusses bedeutend weniger Zinsendienstausgaben erwachsen würden, bekämpften aber einen solchen Eingriff in die natürliche Zinsfussentwicklung, die schwere volkswirtschaftliche Schäden mit sich bringen könne. (5)

Ebenfalls liberalem Gedankengut entspringt der Spargedanke in bezug auf die Staatsausgaben, dem die Bundesschuld oft als Argument dienen musste. In den zwanziger Jahren wurde einer Reduktion der Ausgaben und damit einer Beschränkung der Aufgaben des Bundes das Wort gesprochen. Während der Krise der dreissiger Jahre glaubten die Kreise von Handel und Industrie durch eine Reduktion der Subventionen und andere Spar- und Abbaumassnahmen die Krise ohne grosse Weiterverschuldung überstehen zu können. In der Nachkriegszeit suchten sie vor allem die Ausgabe-treudigkeit des Parlamentes einzudämmen mit dem Hinweis, das Volk würde es nicht

3) AGZ 9. April 1948.

4) Vernehmlassungen: Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins S. 236/37.

5) Ebenda S. 236.

verstehen, wenn statt der Tilgung der durch den Krieg entstandenen Schuld immer neue Ausgaben bewilligt würden. (6) Es wurde daher eine "Ausgabenbremse" für das Parlament vorgeschlagen, und zwar in drei verschiedenen Möglichkeiten:

1. Das Parlament dürfe keine grösseren Ausgaben beschliessen, als ihm der Bundesrat vorgeschlagen habe,
2. solche grösseren Ausgaben bedürften zu ihrer Bewilligung einer Zweidrittelsmehrheit des Parlamentes,
3. solche grösseren Ausgaben bedürften nicht nur der Mehrheit der Stimmen, sondern auch der Mehrheit der Ratsmitglieder. (7)

In der Verständigungskonferenz vom 14. Februar 1950 entschied sich die Mehrheit für die dritte Möglichkeit. So enthielt die am 4. Juni 1950 verworfene Vorlage zur Neuordnung der Bundesfinanzen folgenden Passus:

"Beschlüsse, durch die einmalige Ausgaben von mehr als einer Million Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100'000 Franken bewilligt oder beschlossene Ausgaben um den gleichen Betrag erhöht werden sollen, bedürfen in jedem der beiden Räte der Zustimmung der absoluten Mehrheit aller Mitglieder, wenn über sie die Volksabstimmung nicht verlangt werden kann, oder wenn sie nicht auf bereits in Kraft befindlichen Bundesgesetzen oder allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen beruhen." (8)

Wir sehen, dass die Ausgabenbeschränkung diesen Kreisen sehr am Herzen lag. Sie sollte nicht nur eine neuerliche Verschuldung des Bundes verhindern, sondern auch die Staatsintervention weitgehend eindämmen.

Durch all die Jahre liessen sich Grosshandel und Industrie von zwei Ideen leiten, die oft parallel liefen. Die eine forderte, dass man dem Auslande gegenüber stets konkurrenzfähig bleiben sollte, und verlangte damit eine dauernde aber vorsichtige Tilgung der Bundesschuld unter möglichst geringer Belastung von Handel und Industrie. Die zweite, die Idee des Liberalismus, wollte Einschränkung der Staatstätigkeit auf das Notwendigste. Sie verlangte im Hinblick auf die Verschuldung des Bundes Sparpolitik und Ausgabenbeschränkung und geringe Beeinflussung der Konjunktur durch den Tilgungsvorgang.

6) Vernehmlassungen: Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, S. 253/254.

7) Ebenda.

8) Bericht der Verständigungskonferenz für die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes an die Bundesversammlung, vom 14. Febr. 1950, Bundesblatt Band I, S. 633.

D. Die Arbeiterschaft:

Während des zweiten Weltkrieges und in der Nachkriegszeit hatte sich die wirtschaftliche Lage der Arbeiter zunehmend gebessert. Die Arbeitslosigkeit ging fast vollständig zurück. Dauernde Beschäftigung verstärkte Sicherheitsgefühl und Selbstbewusstsein der Arbeiter. Dank diesem Umstand blieben auch Veränderungen in ihrer Einstellung zur Bundesschuld nicht aus.

Der Grundgedanke, der die Gesinnung der Arbeiter gegenüber den Staatsfinanzen in den letzten Jahrzehnten geleitet hatte, blieb aber der gleiche. Ihr Ziel war nach wie vor der weitere Ausbau des Sozialstaates, (1) der mit seinen Einrichtungen dem Arbeiter die Sicherheit, die ihm seine gesellschaftliche und wirtschaftliche Lage nicht zu geben vermochte, verleihen sollte. Nach dem ersten Weltkrieg hatten sich die Arbeiter für eine rasche Tilgung der Bundesschuld ausgesprochen, weil ihnen die Schuld ein Hindernis für die Verwirklichung ihrer sozialen Forderungen bedeutete. Während der Krise hatte die Arbeiterschaft vom Staate verlangt, dass er sie in ihrer schweren wirtschaftlichen Lage durchhalten und versuchen solle, die Wirtschaft des Landes durch grosszügige Massnahmen aus der Krise herauszureissen, selbst auf Kosten einer weiteren Verschuldung. Aus dieser interessenbedingten Befürwortung der Verschuldung während der Krisenzeit heraus hatten die Arbeiter als erste die Idee einer konjunkturgerechten Finanzpolitik und Schuldentilgung aufgegriffen. In den Jahren des zweiten Weltkrieges und in der Nachkriegszeit schien ihnen die enorm gewachsene Schuld in Anbetracht ihrer Zinsenlast und in Voraussicht von weiteren Anforderungen, die an die Bundesfinanzen gestellt werden konnten, eine schwere Belastung. (2) Sie befürworteten deshalb schon während des Krieges weitgehende Steuerfinanzierung und traten anlässlich der Neuordnung des eidgenössischen Finanzhaushaltes für eine rasche Tilgung eines Teiles der Bundesschuld ein. (3)

Sehr anschaulich kommen diese Gedanken in den Äusserungen der Arbeiterschaft zum Generationenproblem, dem Problem der zeitlichen Verteilung der Steuerlasten zum Ausdruck. 1918 waren die Arbeiter im Gegensatz zu Handel und Industrie gegen eine Abwälzung der Lasten der Schuldentilgung auf die kommenden Geschlechter eingetreten, sie hatten also eine rasche Schuldentilgung befürwortet. Im Laufe der Krisenjahre war betont worden, dass die damalige Generation nicht alle Lasten der Krise tragen solle, damit war man für eine weitere Verschuldung eingetreten. In der Zeit während und nach dem zweiten Weltkrieg äusserte sich die Arbeiterschaft dahin, dass die Generation, die den Krieg erlebt habe, den grös-

1) Vernehmlassungen; Schweizerischer Gewerkschaftsbund, S. 297.

2) Der Leidensweg der Bundesfinanzreform, herausgegeben vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund, Bern 1950, S. 8.

3) Vernehmlassungen; Schweizerischer Gewerkschaftsbund, S. 306.

ten Gewinn von der Verschonung durch die Kriegereignisse gehabt habe. (4) Man war also der Ansicht, dass ihr ansehnliche Steuerlasten aufgebürdet werden durften, doch wurde gleichzeitig die Bemerkung gemacht, dass es unmöglich sei, die Schuldenlast ganz zu tilgen. (5)

Gleich geblieben ist eine gewisse klassenkämpferische Einstellung der Arbeiter im Hinblick auf die Lastenverteilung der Tilgung der Schulden auf die verschiedenen Schichten der Bevölkerung. Schon 1918 war unter ihnen die Ansicht stark verbreitet gewesen, dass durch die Mobilisation hauptsächlich der Besitz geschützt worden sei. Wir sehen hier die Assekuranztheorie noch einmal aufleben, nach welcher die Staatsbürger deshalb steuerpflichtig werden, weil der Staat für Rechtssicherheit und Sicherheit nach aussen sorgt. Aus diesen Gedankengängen heraus hatten die Sozialisten seinerzeit eine Besitzsteuer als Tilgungssteuer vorgeschlagen und, als sich diese dann nicht nach ihren Wünschen verwirklichen liess, versucht, die Finanzierung ihrer sozialpolitischen Postulate durch eine Vermögensabgabe zu erreichen.

Während der Krisenzeit hatten sie ein Opfer des Besitzes in der Krisensteuer verlangt. Im Verlaufe der letzten zehn Jahre begrüsst sie die Tilgung der Kriegskosten durch stark progressive Wehrsteuern und die beiden Wehropfer. Sie unterstützen auch die Vorschläge des Bundesrates zur Einführung einer Tilgungssteuer in Form einer direkten Bundessteuer (6) und verlangten zusätzlich noch ein Friedensopfer zur Tilgung der Mobilisationsschuld durch den Besitz. (7) Eine gewisse Milderung in der Einstellung lässt sich aber doch feststellen. Sie kommt vielleicht darin zum Ausdruck, dass die Arbeiter gewillt sind, einen Teil der Last auch in einer von ihnen im allgemeinen als ungerecht angesehenen Massenkonsumsteuer mittragen zu helfen. Die Arbeiterschaft bekennt sich durch ihre gute Aufnahme der Warenumsatzsteuer weitgehend zur Mithilfe an der Tilgung der Mobilisationskosten, die sie somit nicht nur den Besitzenden übertragen will. Das mag mit der zunehmenden Verbundenheit des schweizerischen Arbeiters mit dem heutigen Staat, der schon weitgehend Sozialstaat ist, sowie mit der Einsicht zusammenhängen, dass die Frage der Bundesfinanzreform nur durch die Zusammenarbeit aller Volksteile gelöst werden könne. (8)

Noch 1927 waren Steuern des Massenkonsums als Tilgungsmittel bekämpft worden, weil man der Ansicht war, sie bedeuteten eine Belastung des Konsumenten und der unteren Schichten des Volkes zugunsten des Zinseinkommens der Besitzenden. Man war aus diesem Grunde energisch gegen die Zölle aufgetreten und hatte ver-

4) Volksrecht, 25. August 1947.

5) Ebenda.

6) Vernehmlassungen: Schweizerischer Gewerkschaftsbund, S. 303 und 309.

7) Ebenda, S. 306/307.

8) Vernehmlassungen: Schweizerischer Gewerkschaftsbund, S. 297.

sucht, sie mit Hilfe einer direkten Bundessteuer von ihrem ersten Platze als Einnahmequelle des Bundes zu verdrängen. Während des zweiten Weltkrieges lief man zuerst mehrmals gegen eine Warenumsatzsteuer Sturm, (9) anerkannte dann aber in der Nachkriegsdiskussion die Berechtigung einer solchen Steuer unter der Bedingung, dass daneben eine direkte Bundessteuer bestehen bliebe, die den Besitz genügend belaste, und dass die notwendigsten Lebensmittel von der Warenumsatzsteuer ausgenommen werden sollten. (10)

Der streng linksextremistische Gedanke einer Zwangsenteignung der Bundesgläubiger war nie zum Gemeingut des schweizerischen Arbeiters geworden. (11) Was man wollte, war eine Schmälerung des Zinseinkommens, da man in diesem eine Rente zu Lasten der ärmeren Schichten des Volkes sah. Nach dem ersten Weltkrieg hatten die Arbeiter deshalb die Couponssteuer begrüsst. In der Notzeit der Krise wurde der Gedanke viel radikaler vertreten, indem man in vielen Kreisen der Arbeiterschaft eine Zwangsherabsetzung des Zinsfusses für Bundesanleihen befürwortete. Die Idee der Zinsenbelastung kam in den Bestrebungen zur Reform der Bundesfinanzen dadurch deutlich zum Ausdruck, dass man von der Arbeiterseite ausdrücklich eine Fortsetzung der Politik des billigen Geldes vor allem im Hinblick auf die Staatsschuld verlangte. (12)

Die Diskussion über die Tragbarkeit einer Staatsschuld wird gewöhnlich dann rege, wenn man nicht mehr an ihre vollständige Abtragung denken kann. So finden wir in den zwanziger Jahren auf der Arbeiterseite nie Erörterungen, die die Tragbarkeit der Bundesschuld für die ganze Volkswirtschaft betreffen. Die ersten Aeusserungen in dieser Richtung wurden gegen Ende der dreissiger Jahre gemacht, und wieder bei Kriegsausbruch, wo von der Arbeiterschaft festgestellt wurde, die Bundesschuld sei im Verhältnis zu den Staatsschulden des Auslandes noch gering. (13) Es sei verfehlt anzunehmen, dass ein Staatswesen mit geringerer Verschuldung über einen besseren Haushalt verfüge als ein solches mit grösserer Verschuldung. Dies sind alles Aeusserungen, die darauf hinweisen, dass man in den letzten Jahren nicht mehr an eine vollständige Tilgung der Bundesschuld dachte. Es wurde anlässlich der Bundesfinanzreformdiskussion deutlich, dass man eine zu rasche, vollständige Rückzahlung der Schuld nicht für angezeigt hielt, weil sie eine deflatorische Wirkung haben könnte. (14) Die Arbeiter schlugen daher nur die rasche Abtragung eines Teiles der Schuld vor und befürworteten für den Rest eine Abtragung durch Rechnungsüberschüsse (14) und Tilgungsquoten.

9) Sten. Bull. NR. 25. September 1944, M. Weber.

10) Vernehmlassungen: Schweizerischer Gewerkschaftsbund, S. 305.

11) "Volksrecht", 4. September 1947.

12) Vernehmlassungen: Schweizerischer Gewerkschaftsbund, S. 298.

13) Sten. Bull. NR. 27. März 1940, M. Weber.

14) siehe Fussnote 12.

Die Art der Abtragung der Staatsschuld wurde hauptsächlich durch die Erfahrungen der Krise bestimmt. Diese hatte deutlich gezeigt, dass die Staatsfinanzen mit der Weiterentwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates immer mehr mit dem Wirtschaftsleben verknüpft wurden. Die Arbeiter hatten während der Krisenzeit die ungünstigen Wirkungen einer verfehlten Finanzpolitik auf die gesamte Wirtschaft zu spüren bekommen. Das mag dazu geführt haben, dass der Gedanke der konjunkturgerechten Tilgung sie am frühesten beschäftigte. Anlässlich der Bundesfinanzreformbestrebungen erhoben sie diese Idee sogar zu einer Forderung. Sie wiesen dabei auf den Vorteil der Führung einer ausserordentlichen Rechnung neben der ordentlichen Rechnung hin, die an sich die Verschuldung zur Notzeit eher ermöglicht, anderseits auch die Tilgung in konjunkturell günstigen Zeiten erleichtert. (14) Dies zeigt auch deutlich, wie von der Arbeiterschaft das Problem der Tilgung der Bundesschuld immer mehr als ein Problem der gesamten Konjunktur- und Wirtschaftspolitik betrachtet wurde.

Wenn wir uns zusammenfassend ein Gesamtbild von der Gesinnung des Arbeiterstandes zur Bundesschuld machen wollen, so können wir feststellen, dass dieser durch alle die vergangenen dreissig Jahre hindurch im Prinzip die Verschuldung bekämpfte. Dabei trat er nach dem ersten Weltkrieg für eine rasche Tilgung ein, kam aber infolge der Erfahrungen der Krise immer mehr zur Ueberzeugung, dass die Bundesschuld im Hinblick auf eine konjunkturgerechte Finanzpolitik betrachtet werden müsse. Der zweite Weltkrieg brachte eine so starke Vermehrung der Schuld, dass die Arbeiterschaft nicht mehr an eine totale Tilgung, sondern nur an eine Teilabtragung durch den Besitz und an eine konjunkturgerechte Tilgung des Restes denken konnte.

E. Die Anlagekapitalisten:

Ab Ende 1938 stieg der Zinsfuss am Kapitalmarkt infolge der Aufrüstung bis im Mai 1940 ständig. Nachher zeigte der Kapitalmarkt während der ganzen Kriegs- und Nachkriegszeit im grossen ganzen eher Tendenz zur Flüssigkeit. (1) Die Gründe dafür waren Rückstrom von Kapital aus dem Ausland, die fast vollständige Unmöglichkeit, während des Krieges Kapital zu exportieren und die vermehrte Bildung von Sparkapital. Diese Lage war nicht günstig für den Anlagekapitalisten. Der tiefe Zinsfuss und damit der geringe Kapitalertrag machten sich in Zeiten, wo die Steuerlasten des Staates infolge des Krieges stark stiegen, doppelt bemerkbar.

Es ist darum verständlich, wenn die Anlagekapitalisten hauptsächlich für die Deckung der Mobilisationsausgaben durch Anleihen eintraten, da sie dadurch ein An-

14) siehe Fussnote 12.

1) P. Bossart, a.a.O., S. 157.

ziehen des Zinsfusses erwarteten. (2) Sie wiesen darauf hin, dass die Schuld des Bundes verglichen mit der Staatsschuld anderer Länder nicht übertrieben gross sei (3) und in der Nachkriegszeit von einer erstarkten Wirtschaft gut getragen werden könne. (4) Eine Grenze für die Anleihefinanzierung sahen sie nur in den Möglichkeiten des Kapitalmarktes, doch stellten sie fest, dass der Bund sich nicht in einem Ausmasse verschulden dürfe, dass kommende Generationen die Zinsbelastung nicht mehr tragen könnten. (5) An eine Tilgung der Schulden schienen diese Kreise überhaupt nicht zu denken.

In diesen Aeusserungen kommt klar die Einstellung der Anlagekapitalisten zum Ausdruck. In Zeiten, wo es schwer möglich ist, Kapital sicher und einträglich anzulegen, treten sie für Anleihebegebung des Bundes ein. Das zeigte sich typisch auch in der Krisenperiode 1930 bis 1933 und dann wieder in den Jahren 1936 bis 1938. In all diesen Momenten schien ihnen die Bundesschuld gut tragbar, weil sie infolge der Beanspruchung des Kapitalmarktes durch den Bedarf des Bundes eine steigende Rendite erwarteten. Der Gedanke, dass durch eine Zinsfusssteigerung eine Entwertung des in Wertpapieren angelegten Vermögens erfolge, wurde nicht mehr geäussert, was bei der ständig sinkenden Tendenz der Zinssätze während der dreissiger und vierziger Jahre verständlich ist.

Nicht gleichgültig war den Kapitalanlegern die Art der Verschuldung. Waren sie der unsicheren Lage wegen anfangs der zwanziger Jahre eher für eine kurz und mittelfristige Verschuldung des Bundes eingetreten, weil sie sich nicht auf zu lange Zeit festlegen wollten, so befürworteten sie seit Beginn der dreissiger Jahre eine langfristige Verschuldung des Bundes. Während des zweiten Weltkrieges bekämpften sie die kurzfristige Verschuldung des Bundes bei den Banken und verlangten, dass mehr langfristige Anleihen auf den Markt kämen. (6) Ein neues Problem stellte sich ihnen in der zunehmenden inneren Verschuldung des Bundes an Fonds und Versicherungskassen und ab 1948 vor allem an den Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterbliebenenversicherung. (7). Die Anlagekapitalisten bekämpften jede Anleihepolitik des Bundes, die vom langfristigen Kapitalmarkt wegführte, weil sie bei der damaligen Lage des Kapitalmarktes davon zinsverbilligende Wirkungen erwarteten, die ihren Ertragsinteressen zuwiderlaufen musste.

2) Finanzrevue 13. Sept. 1939, 4. Okt. 1939, 22. April 1941, 5. Aug. 1942, 6. Okt. 1943.

3) Finanzrevue 6. Sept. 1939, 19. Nov. 1941.

4) Finanzrevue 19. Nov. 1941.

5) Finanzrevue 4. Dez. 1940, 29. März 1944.

6) Finanzrevue 2. Okt. 1940, 5. Februar 1941, 31. März 1948.

7) Finanzrevue 31. März 1948, 14. April 1948, 26. Nov. 1947, 28. Aug. 1947.

Bulletin Schweiz. Kreditanstalt, Juni 1949, Ref. v. Dr. P. Velli.

Diese Wirtschaftsgruppe befürwortete während des zweiten Weltkrieges und in der Nachkriegszeit eine langsame Tilgung. (8) Sie waren an einer solchen im Grunde genommen wenig interessiert. Nur die Kehrseite der hohen Bundesschuld, die schwere Steuerlast, liess sie die Nützlichkeit der Schuldenamortisation erkennen. In Zeiten, wo die Anlagemöglichkeiten gering waren, wie das etwa 1930 bis 1933 oder während des Krieges der Fall war, und in der unmittelbaren Nachkriegszeit, wo der Kapitalexport fast vollständig stockte, waren sie Gegner jeder Tilgung, die ihnen nur vermehrte Steuerlasten bringen musste. Der stark flüssige Kapitalmarkt, der allgemein eine geringe Rendite zur Folge hatte, gestattete es ihnen damals nicht, sich durch rentablere Papiere zu erholen, d.h. durch Anlagen in der Industrie sich den Gesamtzinsertrag zu vergrössern.

Während nach dem ersten Weltkriege die Zinserträge dieser Wirtschaftsgruppe ständig abgenommen hatten, wurde die Belastung ihres Ertrages durch Steuern immer grösser. Die Anlagekapitalisten sprachen darum einer Ausgabenreduktion des Bundes das Wort. Die Klagen über die Ausgabefreudigkeit des Parlamentes hatten sich aus ihren Kreisen seit 1930 ständig vermehrt. Nach dem zweiten Weltkrieg traten sie gegen die trotz Kriegsende steigenden Ausgaben für Subventionen, Personal und Lebensmittelverbilligung auf und führten die gestiegenen Steuern auf diese Ausgaben zurück. (9) So beklagten sie sich, dass in der vorgesehenen Bundesfinanzreform eigentlich nur eine Vermehrung der Einnahmen aber keine Verminderung der Ausgaben vorhanden sei und bekämpften die Weiterführung der Wehrsteuer in Form einer Tilgungssteuer. (10) Sie waren der Ansicht, dass durch Rechnungsüberschüsse die durch Ausgabenreduktion erzielt worden seien, eine wirkliche Tilgung erst möglich sei. (11)

Die steigenden Lebenskosten bedeuteten für den Anlagekapitalisten, dessen Einkommen infolge der geringen Zinserträge und den steigenden Steuern immer mehr zu schwinden drohte, eine weitere Belastung. 1930 war diese Wirtschaftsgruppe mit für eine Politik des steigenden Kaufwertes des Schweizerfrankens und der Deflation eingetreten, weil diese zu einer Erhöhung des Realeinkommens der Kapitalanleger führen musste. Auch in der Kriegsjahren wurde von dieser Seite immer wieder geltend gemacht, dass man es begrüsse, dass der Bund sich seine finanziellen Mittel nicht durch die Notenpresse beschaffe, sondern auf dem Anleihs- oder Steuerweg, weil man davon weniger inflationäre Wirkung erwarte. (12) Die Befürwortung der Ausgabenbeschränkungen in der Nachkriegszeit hatten dasselbe Ziel,

8) Finanzrevue, 16. Dez. 1942, 29. März 1944, 23. April 1947, 4. März 1948.

9) Finanzrevue, 5. Nov. 1947, 14. Januar 1948, 21. April 1948.

10) Finanzrevue, 19. Mai 1948, 16. Februar 1949, 30. März 1949.

11) Finanzrevue, 20. Aug. 1947, 4. März 1948.

12) Finanzrevue, 17. Juni 1942, 1. März 1944.

stellten doch die Anlagekapitalisten fest, dass eine grosse Staatsschuld an sich nicht inflationär wirke, wohl aber ständige Defizite in der ordentlichen Rechnung. (13)

Wenn wir uns aus den Presseäusserungen der Anlagekapitalisten während der letzten dreissig Jahren ein Bild über ihre Gesinnung machen wollen, so müssen wir feststellen, dass diese weitgehend durch Interessen diktiert war. Auf der einen Seite stand dabei das Ertragsinteresse, das hohe Zinsfüsse und geringe Steuern befürwortete, auf der andern Seite das Interesse an einem möglichst stabilem Geldwert. Die Entwicklung der vergangenen Jahre war aber diesen Interessen entgegen verlaufen, ohne dass diese Wirtschaftsgruppe, deren politischer Einfluss klein war, dies hindern konnte.

F. Das Gewerbe:

Ein grosser Teil des Gewerbestandes hatte sich während des Krieges leicht erholen können und profitierte vor allem von der Hochkonjunktur nach Kriegsende. Gleichzeitig bekam aber das Gewerbe die gestiegenen Steuerlasten zu spüren.

Die Mentalität des ordentlichen Hausvaters, die wir beim Gewerbestand schon nach dem ersten Weltkrieg festgestellt haben, ist trotz den schädlichen Einflüssen der Krisenzeit nie verschwunden. Nach wie vor herrschte in Gewerbekreisen die Ansicht, dass ein Staatshaushalt nichts anderes sei, als ein grosser Privathaushalt, der seine Schulden genau so zu bezahlen hätte wie dieser. (1) Diese Einstellung hatte das Gewerbe 1919 bewogen, der zweiten Kriegssteuer zuzustimmen, und in der Krisenzeit war es wieder diese Auffassung gewesen, die den Gewerbestand sich nach Möglichkeit einer Neuverschuldung widersetzen liess. Während des zweiten Weltkrieges hatten die gewerblichen Kreise die neuen Steuern begrüsst, weil man ja doch damit rechnen müsse (2) und festgestellt, dass der Bund seine Mobilisationsausgaben zwar nicht nur durch Steuern, sondern auch durch Anleihen decken müsse, aber sich nicht zu stark verschulden dürfe. (3) Auch in der Nachkriegszeit betonte das Gewerbe immer wieder ausdrücklich, dass zwar die Bundesschuld stark gestiegen sei, dass man aber nach wie vor daran denken müsse, sie zu tilgen und keine neuen Schulden zu machen. (1)

Der Gedanke, dass eine weitere Vergrösserung der Schuldenlast verhindert werden müsse, ist dabei deutlich ausgeprägt. Schon in den zwanziger Jahren hatten die gewerblichen Kreise sich gegen eine Mehrverschuldung des Bundes ausge-

13) Finanzrevue, 16. Dez. 1942, 29. März 1944, 27. Nov. 1946, 11. Dez. 1946, 5. Februar 1948.

1) Gewerbezeitung, 16. November 1946.

2) Gewerbezeitung, 1. August 1942.

3) Gewerbezeitung, 6. Juli 1942, NZZ Nr. 184, 27. Januar 1949.

sprochen. Während der Krisenzeit hatten sie warnend ihre Stimme gegen eine Neuverschuldung erhoben und darum grossen Arbeitsprogrammen und Stützungsaktionen ihre Unterstützung versagt. In den vergangenen zehn Jahren empfanden sie die Sparnotwendigkeit mehr denn je. Das Gewerbe betonte ständig die hohe Schuld des Bundes und liess keine Möglichkeit ungenützt, Einsparungen durch Ausgabenreduktion zu befürworten. (4) Dabei wurden Vorschläge, wie die Einführung einer ausserordentlichen Rechnung auch in Friedenszeiten aufs schärfste bekämpft. (5) Das Gewerbe hob hervor, dass dies eher zum Schuldenmachen verleite. (5)

Der Gewerbestand, der durch einen starken Unabhängigkeitssinn ausgezeichnet ist, hat weitgehend das Bestreben, ohne finanzielle Unterstützung des Bundes auszukommen. Darum ist auch seine Einstellung zu den gestiegenen Ausgaben des Bundes in der Nachkriegszeit verständlich. Er war der Ansicht, dass Subventionen dem einen geben, was sie dem andern wegnehmen. (6) In Anbetracht der geringen Anforderungen des Gewerbestandes an die Bundeskasse hiess das mit steigendem Steuerdruck, dass das Gewerbe bei vermehrten Ausgaben mehr an die Ausgaben für die andern Bevölkerungsteile beizusteuern hatte als andere Gruppen, was natürlich von ihm bekämpft wurde. Dabei darf man aber nicht vergessen, dass der Gewerbestand auf andere Art die Hilfe des Bundes benötigte. Grossmann schreibt dazu treffend:

"Gewiss ist es richtig, dass Handel und Gewerbe wenig aus der Staatskasse erhalten. Aber die Subventionierung ist ja auch nicht das einzige und vielleicht nicht einmal das wichtigste Mittel der staatlichen Wirtschaftspolitik. Der gewerbliche Unternehmer, dem Schutzzölle und Einfuhrbeschränkungen in den letzten 1½ Jahrzehnten eine lange Existenz gesichert haben, kann allerdings auf Barsubventionen verzichten." (7)

Darum kümmerte sich der Gewerbestand aber wenig. Er trat nicht für zweckgebundene Tilgungssteuern, sondern für eine Tilgung der Bundesschuld durch Rechnungsüberschüsse ein, die hauptsächlich auf Grund eines rigorosen Sparprogrammes erzielt werden sollten. (8) Ähnliche Gedanken finden wir schon in den zwanziger Jahren, nur hatte sich die Steuerlast in jener Zeit für das Gewerbe noch nicht so bemerkbar gemacht, sodass es mit gutem Gewissen damals für eine Verbesserung der Lage der Bundesfinanzen nicht durch Einsparungen sondern auch durch neue Einnahmen eintreten konnte. In der Zeit nach dem zweiten Weltkriege waren die gewerblichen Kreise allen neuen Ausgaben feindlich gesinnt. Sie sahen die Warenum-

4) Gewerbezeitung, 9. August 1947, 29. November 1947, 6. Dezember 1947, 13. Dezember 1947, 24. Dezember 1948.

5) Vernehmlassungen: Schweizerischer Gewerbeverband, S. 258.

6) Gewerbezeitung, 19. Juli 1947.

7) Grossmann E., Die Finanzgesinnung des Schweizervolkes, Z.f.Vw+Stat, 1930, S. 183.

8) Vernehmlassungen: Schweizerischer Gewerbeverband, S. 257/258.

satzsteuer - nicht zuletzt der ihnen durch sie verursachten Mehrarbeit wegen - nicht gerne und verwarfen schliesslich die vom Bundesrate vorgeschlagene Tilgungssteuer. (9)

Im Hinblick auf die Ausgaben des Bundes setzte sich der Gewerbestand auch mit dem Zinsfuss der Bundesanleihen auseinander. Zwar befürwortete er nicht ausdrücklich eine Billiggeldpolitik, doch betonte er die Bedeutung eines tiefen Zinsfusses für die Bundesverschuldung und trat für einen geringen Kapitalzinsfuss im Hinblick auf die Steuerlasten ein. (10) Andererseits zeigte sich genau wie in den zwanziger Jahren, dass viele Gewerbetreibende Besitzer von Werttiteln des Bundes waren. Wie diese damals gegen die Couponssteuer aufgetreten waren, kämpften sie jetzt wieder gegen eine Zinsreduktion auf den Bundesanleihen. (10) Man darf nicht vergessen, dass die Gewerbetreibenden oft auch identisch mit späteren Altersrentnern sind, somit den Zinsfuss der Bundesanleihen auch nach dem Ertrag der Titel beurteilen.

Der Opfersinn, den wir in den gewerblichen Kreisen gegenüber der Bundesverschuldung in den zwanziger Jahren gefunden haben, war im Laufe der Jahre geringer geworden. Es wurde zwar argumentiert, man dürfe der nachfolgenden Generation nicht die ganze Last der Schuldentilgung überantworten, doch war die tätige Opferbereitschaft aus Verärgerung über die sehr starke Steuerbelastung verbunden mit der grosszügigen Ausgabenpolitik des Parlamentes sehr zurückgegangen. In der Vernehmlassung zum Expertenbericht betr. Bundesfinanzreform wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass man nur gewillt sei, dem Staate den ihm zugeordneten Tribut zu entrichten, wenn man überzeugt sei, dass die dem Bunde zur Verfügung gestellten Mittel streng haushälterische Verwendung finden würden. (11)

Spricht auch daraus der gutbürgerliche hausväterliche Geist des Gewerbes, so zeigt sich dieser doch vor allem in der weisen Voraussicht für künftige, schlechte Zeiten, auf die wir schon bei der Betrachtung der Gesinnung des Gewerbes in den zwanziger Jahren aufmerksam gemacht haben. Durch die Erfahrungen der Krise gewitzigt, verlangte nämlich das Gewerbe auch finanzielle Vorsorge für die Krisenzeit, damit keine Neuverschuldung eintreten müsse. Gefordert wurde die Aeuftung einer Krisenreserve, die dem Staate gestatten solle, im Bedarfsfalle die nötigen Unterstützungs- und Arbeitsbeschaffungsmassnahmen vorzunehmen. (12) Die Reserve sollte, wenn sie nicht benützt werden musste, der zusätzlichen Schuldentilgung dienen. Dabei wird deutlich, dass der Gewerbestand in der Krise der dreissiger Jahre solche Massnahmen nur deshalb abgelehnt hatte, weil er eine weitere Verschuldung des Bundes als nicht tragbar empfand. Er trat aber mit der

9) Ebenda, S. 265/266, 277 ff.

10) Gewerbezeitung, 20. März 1943, 28. Sept. 1946.

11) Vernehmlassungen: Schweizerischer Gewerbeverband, S. 255.

12) Vernehmlassungen: Schweizerischer Gewerbeverband, S. 259.

neuen Vorlage für solche Massnahmen ein, sobald ihm diese finanziell gesichert erschienen.

Ein Gesamtüberblick über die Einstellung des Gewerbestandes zur Bundesschuld während der letzten dreissig Jahre zeigt eine fast konstante Gesinnung. Die Hausvatermentalität ist weitgehend geblieben. Gewerbliche Kreise treten fast bedingungslos für eine starke Tilgung ein. Schulden führen nach ihrer Ansicht nicht nur zu weiterer Staatstätigkeit und verminderter Unabhängigkeit des einzelnen, sondern auch zu liederlicher Ausgabenwirtschaft im Staate.

SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Welches sind nun die Wandlungen, die die Gesinnung des Schweizervolkes im Hinblick auf die Bundesverschuldung in den vergangenen Jahrzehnten erfahren hat? Wir möchten sie in 6 Punkten zusammenfassen:

1. Der Wille zur Tilgung der Bundesschuld ist erhalten geblieben. Man darf sogar ruhig behaupten, dass er zielstrebig, klarer aber auch realer geworden ist. Der solide Sinn des Eidgenossen verlangt nach wie vor eine Rückzahlung der Anleihen. Die meisten Wirtschaftsgruppen sehen ihre Interessen in einer Abtragung der Schuld.
2. Man kann feststellen, dass dieser Tilgungswille viel mehr den finanzpolitischen Realitäten Rechnung trägt als früher. Allgemein befürwortet man eine wirkliche Tilgung durch Rechnungsüberschüsse. Man hat ja während der Krise dafür zahlen müssen, dass man die Bundesschuld in den zwanziger Jahren nicht wirklich getilgt hatte. So wenigstens lautet eine weitverbreitete Ansicht. Auch Grossmann stellt eine allgemeine Befürwortung der wirklichen Tilgung fest, wenn er schreibt:

"Die Einsicht ist heute in allen einigermaßen sachkundigen Kreisen vorhanden, dass, um Staatsschulden zu tilgen, es nicht genügt, einen Tilgungsplan aufzustellen und alljährlich entsprechende Tilgungsquoten ins Budget einzustellen, sondern, dass es unerlässlich ist, in der Staatsrechnung effektive Einnahmenüberschüsse zu erzielen." (1)

3. Ferner können wir bei den Interessengruppen vermehrtes volkswirtschaftliches Ueberlegen in bezug auf Bundesschuld und Tilgung feststellen. Es wird heute gesamtwirtschaftlich überlegt. Man ist sich klar, dass man eine Verneinung oder Bejahung einer raschen Tilgung nicht nur von Gruppeninteressen abhängig machen darf. Wichtig ist geworden - und das ist neu - ob für die gesamte Wirtschaft des Landes das gewählte Tilgungstempo richtig ist. Die Mehrzahl der Gruppen treten für eine allmähliche Tilgung ein, wie sie der Bundesrat vorge schlagen hatte. Die Tilgung der Mobilisationsschuld sollte auf 60 Jahre verteilt werden. Wir zitieren Grossmann, der sich hierzu wie folgt äussert:

1) Grossmann E., Die Finanzgesinnung der Bundesversammlung, Z.f.Vw + Stat. 1950, S. 7.

"Die Ausführungen über "das Ausmass und die Tragbarkeit der Verschuldung" in der bundesrätlichen Botschaft vom 22. Januar 1948 zeigen nun aber, dass in relativ kurzer Zeit die richtige Auffassung des Problems der Staatsschuldentilgung erhebliche Fortschritte gemacht hat. Stimmen, die noch eine grössere Tilgung verlangen, als dort vorgesehen ist, sind vereinzelt geblieben. Heilsame Furcht vor noch grösseren Steuerlasten dürften mehr zu diesem Erfolg beigetragen haben als alle finanz- und konjunkturpolitischen Argumente." (2)

4. Neu ist aber nicht nur, dass man sich bei der Tilgung in bezug auf das Tempo von gefühls- und interessenbedingter Stellungnahme doch teilweise freigemacht hat, sondern die Ueberlegungen gehen noch weiter, und es wird die Frage aufgeworfen, wann überhaupt zu tilgen sei. Hier trennen sich die Ansichten. Die einen fordern eine konjunkturgerechte Tilgung, d.h. eine solche, die helfen soll, die Höhe- und Tiefpunkte eines Konjunkturablaufes einander zu nähern. Andere sind eher für regelmässige Mindesttilgungen, die aber in Zeiten der Hochkonjunktur verstärkt werden sollen. Wichtig ist aber dabei vor allem, dass man überhaupt zum voraus mit den Schwankungen der Konjunktur rechnet und versucht, sich auch in den Fragen der Schuldentilgung an diese zu halten. Diese Ueberlegungen waren in den zwanziger Jahren kaum vorhanden. Die Krise musste solchen Ideen zum Durchbruch verhelfen.
5. In allen Kreisen ist das Verständnis für den Finanzbedarf des Bundes gewachsen. Die gute Konjunkturlage nach Ende des zweiten Weltkrieges trug das ihrige dazu bei. Allgemein ertrug man die Steuerlast noch verhältnismässig willig; man war sogar bereit, eine direkte Bundessteuer auf sich zu nehmen, um die Schulden des Bundes zu tilgen.
6. Der Streit um die Lastenverteilung bei Abtragung der Bundesschuld ist jedoch unter den Wirtschaftsgruppen der alte geblieben, aber im allgemeinen ist man eher zu Konzessionen bereit als früher. Man will sich nicht mehr um die Tilgungslasten einfach nach Möglichkeit drücken, wie dies in den zwanziger Jahren ziemlich offenbar war, sondern man ist bereit, seinen Teil beizutragen an die Abtragung der Bundesschuld, solange man das Gefühl hat, das andere Gruppen ebenfalls das ihrige tun.

Man möchte versucht sein, die Gesinnung der verschiedenen Gruppen unter die kritische Lupe zu nehmen. Gesinnung soll man aber nicht kritisieren. Der Kritik kann man wirtschafts- und finanzpolitisches Handeln unterwerfen, das der Gesinnung entspringt. Die Gesinnung selbst soll man zu verstehen versuchen.

LEBENS LAUF

Ich wurde am 22. August 1921 in Zürich geboren. Hier besuchte ich Primar- und Sekundarschule und erwarb das Handelsdiplom der Kantonalen Handelsschule. 1941 wandte ich mich zuerst einige Jahre dem Staatsdienst zu. Später trat ich in die Privatwirtschaft über und betätigte mich im Verlagswesen, im Importhandel sowie im Revisions- und Bankfach. 1947 bestand ich die Kant. Maturitätsprüfung und immatrikulierte mich an der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Ich besuchte dort vor allem die Vorlesungen der Herren Professoren Bickel, Büchner, Käfer, Saitzew und Imboden. Nebenbei amtierte ich als Handelslehrer. Am 12. Juli 1952 bestand ich das Doktorexamen.

